



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2017-2018

LA INTEGRACIÓN DE ESTONIA EN LA REALIDAD EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE MINORÍAS

THE INTEGRATION OF ESTONIA INTO THE EUROPEAN REALITY AND THE PROTECTION OF MINORITIES

AUTOR:

DAVID SANJUAN ESCUDERO

DIRECTOR/A:

JOSÉ ANTONIO VALLES CAVIA

LISTAS DE ABREVIATURAS

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CSE: Carta Social Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

TJUE: Tribunal Justicia de la Unión Europea

DUE: Diario de la Unión Europea

U.R.S.S: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

ONU: Organización de Naciones Unidas

PHARE: Polonia y Hungría: Asistencia para Reconstrucción de sus Economía

ISPA: Apoyo a la Inversión en materia de Transportes y Medio Ambiente

SAPAR: Apoyo al Desarrollo Rural y Agrícola

BERD: Protocolo de constitución del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

CSCE: Consejo para la Seguridad y Cooperación en Europa

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

CdE: Consejo de Europa

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

CMPMN: Convenio Marco para las Minorías Nacionales

CAHMIN: Comité Ad Hoc para la Protección de las Minorías Nacionales

EKK: Asamblea de Cooperación de Estonia

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE ESTONIA EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS.	4
2.1 LA NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPA.	4
2.1.1 La inserción jurídica de los derechos humanos en la construcción europea.	4
2.2 EL DESMEMBRAMIENTO DE LA U.R.S.S.	9
2.2.1. Antecedentes históricos.....	10
2.2.3 La recuperación de identidad nacional.....	12
2.2.4 El debate jurídico del reconocimiento internacional de la independencia	14
2.3 EL RETORNO A EUROPA	17
2.3.1 Los acuerdos preadhesión: la cláusula báltica	17
2.3.2 El proceso de adhesión.....	21
3. LA PROTECCIÓN EN EUROPA DE LA MINORÍAS NACIONALES	23
3.1 MARCO EUROPEO DE PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES	24
3.1.1 El papel de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)	25
3.1.2 El Consejo de Europa.....	28
3.1.3 La Unión Europea.....	31
4. LA PROTECCIÓN DE LA MINORÍA RUSA EN ESTONIA.....	32
4.1 CIUDADANÍA: LA IDENTIDAD NACIONAL Y LA APATRÍDIA	32
4.1.1 Referencias jurídicas internacionales a la apatridia	33
4.1.2 Política de ciudadanía de Estonia después de 1991	37
4.1.3 La ineficacia jurídica de la naturalización: la no integración de la minoría.....	40
4.2 DERECHO ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN DE LA MINORÍA	42
4.2.1 Referencias internacionales a los derechos políticos.....	42
4.2.2 Encaje normativo de los derechos políticos en Estonia.....	46
4.2.3 Trascendencia de la normativa internacional en Estonia.....	47
5. CONCLUSIONES.....	51

1. INTRODUCCIÓN

El segundo semestre de 2017 supuso la culminación política de Estonia dentro de la UE con la presidencia del Consejo de la Unión Europea. La presidencia semestral deja un poso histórico sobre el éxito de la ampliación de las últimas décadas. Estonia como parte del grupo de países de Luxemburgo, avanzó más rápido que sus vecinos bálticos cumpliendo con los criterios requeridos de Copenhague de 1993 por las Instituciones europeas. Su entrada en la UE significó el acercamiento histórico de los países occidentales a los del Este; Estonia, situada en la encrucijada de dos continentes geográficos, políticos, económicos e incluso morales, es un territorio digno de atención y de protección por parte de las autoridades europeas.

Este trabajo aborda desde una perspectiva jurídica lo que supuso el proceso de construcción de la identidad nacional, su camino de integración en la realidad europea, y por último los problemas jurídicos existentes entre la ciudadanía estonia de origen étnico y la minoría rusa.

El estudio es interesante porque aborda un tema del que no existe gran cantidad de investigaciones formuladas desde la óptica española; es verdad que algunos académicos han estudiado de manera concreta la estructura jurídica de Estonia, en su mayoría constitucionalistas como ÁLVAREZ ÁLVAREZ¹, por el contrario los internacionalistas han analizado el país desde el prisma de los derechos humanos pero difícilmente atendiendo de manera minuciosa a su idiosincrasia política e histórica.

A pesar de que el país recibe últimamente un interés especial por su eficiente inserción jurídica, social y económica en la administración pública de las nuevas tecnologías, lo que le ha llevado a ser un referente como país en la formulación de los derechos de cuarta generación, sigue siendo un país semidesconocido por la mayoría de la ciudadanía.

Quizá una de las razones que ocasionen el desconocimiento es su escasa influencia en términos políticos dentro de la Unión, no tiene una gran representación nacional en nuestro país, y además no se encuentra cerca en términos geográficos. En palabras de

¹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “Los principios fundamentales de la Constitución de Estonia.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2003, nº69, pp. 273-288.

BARBULESCU² la realidad y por tanto el interés de los países occidentales son muy diferente a la de los del Este. Hay que partir de la premisa que para nuestro país cualquier decisión política o movimiento en falso que toma Rusia, no tiene grandes efectos, pero sin embargo en Estonia, cualquier acción de la Federación de Rusia puede tener unas consecuencias nocivas.

El proceso jurídico político llevado a cabo por Estonia que pasó en términos jurídicos de un vocabulario etnocéntrico y excluyente a la plasmación de una política multicultural enfocada en la relaciones sociales entre la mayoría estonia y minoría rusa sin que esto supusiese un debilitamiento de la cultura, valores, idioma... es analizado a día de hoy como una experiencia generalizable al resto de países cuyas minorías nacionales tienen un gran peso social e histórico más aún si tenemos en cuenta el proceso más radical y poco exitoso llevado por su país vecino, Letonia.

2. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE ESTONIA EN LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.1 LA NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPA.

2.1.1 La inserción jurídica de los derechos humanos en la construcción europea.

La primitiva configuración de la Unión Europea, antigua Comunidades Europeas, basada en el fomento netamente comercial no necesitaba de una formulación garantista de los derechos humanos para la transacción de bienes y servicios, era en definitiva un mercado interior en el que los factores de producción debían circular sin ningún tipo de restricción eliminando toda clase de barreras comerciales o económicas.

La inexistencia de compromisos escritos en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas³ sin la menor referencia a los derechos y libertades de los

² Palabras de la conferencia “La aportación de los países de Centro Europa al proceso de integración europea: el caso de Rumanía a una década de su adhesión” en el Curso de Derecho Internacional de la Universidad Pública del País Vasco de 2018

³ En este sentido, los Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) junto con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) que había sido previamente firmado en París el 18 de abril de 1951.

individuos⁴ hizo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, órgano supremo garante de los Tratados, negara su jurisdicción sobre los derechos fundamentales⁵.

Ante el limbo jurídico en que se encontraba la protección de los derechos humanos al no ser positivizados, el Tribunal dotó vía pretoriana de contenido a la expresión derechos humanos en base a la doctrina común de las constituciones de los Estados miembros, y en segundo lugar de lo sintetizado en los instrumentos internacionales de derechos humanos con especial referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

La primera sentencia que reconoció la protección data de 12 de noviembre de 1969, el asunto Stauder contra Ciudad de Ulm (C-29/69). El Tribunal argumentó que los derechos fundamentales formaban parte de modo indirecto del Derecho comunitario al encontrarse contenidos en los principios generales, por tanto, la medida comunitaria debía respetar los principios generales del Derecho comunitario a diferencia de casos anteriores donde el dictamen radicaba en la compatibilidad de la disposición comunitaria a la luz del derecho constitucional de un Estado miembro⁶.

Además, la Sentencia de 17 de diciembre de 1970, el asunto Internationale Handelsgesellschaft contra Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, (C-11/70) remarcó el principio de primacía y autonomía del ordenamiento jurídico; primero era necesario acudir a los derechos protegidos por los principios generales del ordenamiento comunitario que debían inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.

⁴ Salvo una referencia a las condiciones de vida de los europeos formulada en los Preámbulos de los tres Tratados fundacionales. Véase CANEDO, J y GORDILLO, L. “Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea a la Espera de Lisboa”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, (39/2008), p30, en el que apunta que la mejora de las condiciones de vida involucraban a principios como el de no discriminación o el de libre prestación de servicios.

⁵ Una etapa “*inhibicionista*” donde se procuraba la aplicación uniforme del ordenamiento interno sobre el comunitario como se puede apreciar en la resolución de la Sentencia del TJCE, de 4 de febrero de 1959, Stork c. Alta Autoridad, asunto 1/58 o en la Sentencia del TJCE, de 20 de marzo de 1959, Nold c. Alta Autoridad, asunto 18/57 en VIÑUALES FERREIRO, S “Los derechos fundamentales como instrumento integrador en el proyecto europeo”, *Comunicación Congreso ACE*, 2016, p.10

⁶ La medida comunitaria se basaba en la autorización dada por Comisión de permitir a los Estados miembros vender mantequilla a precio reducido a personas necesitadas a cambio de que mostrasen su identidad. En referencia a la Sentencia de 12 de Noviembre de 1969, Stauder/City of Ulm, C-29/69, EU: C: 1969:57, apartado 7: “los derechos fundamentales de la persona forman parte de los principios generales del derecho comunitario”.

Por último, destaca también la decisión de 14 de Mayo de 1974, asunto Nold contra Comisión Europea (C- 4/73)⁷ que delimita el ámbito de los derechos protegidos por el Derecho comunitario; el Tribunal incluiría como fuente de referencia a los Tratados Internacionales en que los Estados miembros eran partes o habían colaborado⁸ así como las disposiciones constitucionales de los Estados miembros que proclamaban el respeto a los derechos humanos.

En definitiva, la protección se fundamentó en tres premisas progresivas. En primer orden, que la protección de los derechos humanos constituía un principio general del Derecho comunitario. En segundo lugar, que el contenido de tales derechos encuentran su origen en los principios constitucionales comunes a los Estados miembros. Por último, que una fuente referencial podía hallarse en los Tratados internacionales de derechos humanos en que participan dichos Estados y, en particular, en el CEDH del año 1950.

El activismo judicial en opinión de LIÑÁN NOGUERAS y MANGAS MARTÍN se convirtió en la única garantía de los derechos fundamentales en la Unión al vertebrar las complicadas relaciones entre los sistemas constitucionales y con el propio CEDH, y evitar la transgresión del derecho comunitario -de carácter autónomo y preferencial- sobre los principios constitucionales de los Estados miembros. En definitiva, fue clave para la vertebración funcional del sistema europeo⁹.

Por tanto, de las insuficientes medidas proteccionistas se avanzó hacia las exigencias de positivización que confiriesen un lugar superior en la jerarquía de un ordenamiento jurídico que por definición no era pleno, sino sectorial, construido sobre el principio de atribución de competencias. En la dimensión política, la primera referencia fue la Declaración común del Parlamento, del Consejo y de la Comisión Europea, del 5 de

⁷ Véase en ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F “Derechos fundamentales y Unión Europea: presente, pasado y futuro”, *Anuario de Derecho Europeo*, nº2, 2002, p 16.

⁸ La referencia va en alusión al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950; el Tribunal de Luxemburgo invocó preceptos del Convenio de Roma para examinar la acción del Estado miembro que había restringido una libertad comunitaria concretamente en el apartado 32. Esta referencia jurídica fue importante porque supuso la inclusión del catálogo de derechos fundamentales al sistema legal comunitario como argumenta AGUADO ZAMORA, M., “La evolución histórica de la protección de los derechos en las Comunidades Europeas: desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht”, *Revista Derecho Constitucional Europeo*, 2005, nº4, p.17 en base al análisis de RUSSELL DALLEN, Jr., "An overview of European Community protection of human rights, with some special references to the U.K.", *Common Market Law Review*, Nº 27, 1990, pág. 778.

⁹ Para un análisis más profundo véase LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª Edición, Ed.Tecnos, Madrid, 2016, pp. 125-127.

abril de 1977, y la Declaración sobre la Democracia adoptada por el Consejo Europeo de Copenhague, en abril de 1978 donde se adhieren a la postura jurisprudencial de protección de los derechos humanos y que supuso “como argumenta Smismans una declaración defensiva del Derecho Comunitario hacia el respeto de los Derechos Fundamentales, más que un compromiso firme hacia un rol proactivo como guardián de tales derechos”¹⁰.

El Acta Única Europea (1986) reformó los Tratados constitutivos al sintetizar el respeto a los derechos humanos en su Preámbulo en los mismos términos reconocidos por el TJCE con una referencia explícita a la CSE de 1961; la obligación conjunta de promover la democracia así como los valores de libertad, igualdad y justicia social¹¹.

La declaración de carácter simbólico materializó la protección de los derechos sociales que ahora iban a estar garantizados en un capítulo competencial comunitario, lo que suponía dotar al mercado interno de un carácter social. La armonización legislativa en materia de garantías laborales, el desarrollo del diálogo social, y la eliminación de las diferencias socio-económicas entre regiones fueron las medidas para conseguir la unión económica y social del conjunto de la Comunidad. Un cambio paulatino en la visión originaria de los Tratados constitutivos que avanzaban hacia la protección de las condiciones de vida en las relaciones económicas.

La codificación de los derechos humanos se llevó a cabo con la proclamación del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht de 1992¹² que supuso la consagración solemne del acervo jurisprudencial; a partir de ese momento, todo acto de

¹⁰ SMISMANS, S., “The European Union’s Fundamental Rights Myth”, *Journal of Common Market Studies*, nº48, 2010, p. 49 en base a la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 27 de Abril de 1977, DO nº C 103, de 27.04.1977 donde se destaca la importancia de los del respeto al Estado de Derecho, como base esencial de los Tratados constitutivos de las CCEE. El cumplimiento necesario implica tanto el respeto al Derecho comunitario como a los principios constitucionales de los Estados miembros que va en correlación con el respeto a los derechos fundamentales.

¹¹ La adhesión de España y Portugal influyó significativamente en la redacción del Preámbulo del Acta Única Europea, en relación a la democracia y el Estado de Derecho como se argumenta en VIDAURRETA DE LA CRUZ, M., “Las ampliaciones de la UE y los derechos humanos: Práctica seguida y perspectivas actuales”, *Tesis Doctoral Programa Doctorad la Unión Europea, UNED*, 2015, p 88.

http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Mvidaurreta/Vidaurreta_de_la_Cruz_Tesis.pdf

¹² Las referencia principal se encontraba en el artículo F.2 del Título I de las disposiciones comunes pero también se alude en las disposiciones relativas a cooperación al desarrollo (artículo 130 U apartado segundo) o a la política exterior (artículo J.1.2) Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 1992.
https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

la Unión debía respetar los derechos humanos tal y como se garantizaban en el CEDH de 1950 y de las tradiciones constitucionales. El TUE modificó los Tratados originarios constituyendo la Unión Europea sobre la base comunitaria de las Comunidades Europeas y las formas intergubernamentales de cooperación en los ámbitos de seguridad y política exterior así como también en justicia e interior. El cambio supuso la asunción definitiva de un papel político y jurídico general a parte del ya adquirido en el ámbito económico.

La reforma introducida en 1997 con el Tratado de Ámsterdam habilitó a la UE un sistema operativo para prevenir las violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados miembros, y en el caso de que ocurriese, poder sancionarlos (artículo 7 TUE y artículo 354 TFUE)¹³.

Una vez establecido el mecanismo jurídico de control en 1997, el principio se vio reforzado con la adopción en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de diciembre de 2000. La proclamación de esta Carta supuso una formulación jurídica concreta, sin ambigüedades políticas de los conceptos generales, que habilitaba el control de las actuaciones de los Estados miembros, y en caso de desviación democrática, una sanción. Se reconoce a partir de entonces la obligatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales para las actuaciones de las Instituciones europeas y de los Estados miembros.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional, se convocó una Conferencia Intergubernamental en 2007 que concluyó con la adopción de un mandato preciso de proclamación de un nuevo Tratado, el Tratado de Lisboa de 2007 que entró en vigor desde el 1 diciembre de 2009.

El Tratado contempla en el artículo 6 TUE una serie de referencias al principio de respeto a los derechos humanos por ejemplo no incorpora la CDFUE al Tratado, renuncia a la concreción dogmática de los derechos fundamentales dentro del instrumento jurídico principal de la Unión, pero reconoce los derechos contenidos en ella asegurando que tendrán el mismo valor jurídico de los Tratados, se realiza entonces una *incorporación por referencia*. Además establece como objetivo la adhesión de la Unión Europea al CEDH al concretarse la atribución de personalidad jurídica de la UE

¹³ El mecanismo jurídico de protección garantizó que el principio de respeto a los derechos humanos no quedase solo como parte de la retórica política del Tratado de Maastricht véase lo expuesto LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A., op. cit. p. 54

(artículo 47 TUE), sin embargo aún o se ha podido concretizar ese mandato debido al dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014 del TJUE¹⁴ que resolvió la no compatibilidad de la adhesión con el TUE.

No cumplido tal objetivo, en la actualidad, se sigue el planteamiento del Tratado de Lisboa de considerar que los derechos fundamentales del CEDH y los formulas en las tradiciones constitucionales comunes forman parte del DUE como principios generales, no siendo por tanto parte del derecho convencional¹⁵.

2.2 EL DESMEMBRAMIENTO DE LA U.R.S.S

Al mismo tiempo que el oeste de Europa avanzaba pasos hacia la integración política, económica y social, el sistema socialista y totalitario impuesto en Estonia que estaba pensando para la perpetuidad, aún resistía; un modelo basado en la transformación de la sociedad báltica para crear una identidad con una misma lengua bajo la dirección suprema del Partido Comunista, el único partido permitido. La consolidación de un sistema de Partido-Estado¹⁶.

La ocupación soviética supuso una remodelación en todos los sentidos:

“...las formas habituales de producción y distribución, un nuevo código de comportamiento y pensamiento, unas instituciones políticas completamente nuevas, abolir o debilitar las unidades sociales fundamentales, principalmente la familia, extirpar permanentemente la necesidad de religión, crear una nueva ciencia y un nuevo arte...”¹⁷

Por eso, cuando se produce la desintegración federal de un sistema de características propias y exclusivas, el proceso que inicia Estonia de restitución de su soberanía es singular, sin un espejo en el que mirarse ni recetas pasadas que pudieran ser miméticamente trasplantadas como ocurrió con la mayoría de transiciones realizadas en Iberoamérica.

¹⁴ Para más análisis véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El TJUE pierde el rumbo en el dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, vol. 19, n°52, pp. 825-869.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5311789>

¹⁵ LINÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A., op. cit. p. 131

¹⁶ Esa idea es desarrollada en MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G., “¿Es totalitarismo el socialismo real? Consideraciones ante la caída del Muro”, *Veintiuno. Revista de pensamiento y cultura*, n.º 22, 1994, pp. 19-42.

¹⁷ HELLER, A. y FEHÉR, F., *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Ed. Península, Barcelona, 1994, pp. 197-198

El proceso de transición que Estonia tuvo que dar antes y durante el desmembramiento de la U.R.S.S no estuvo solo enfocado a la restitución de la normalidad constitucional y democrática, es decir, a la forma de gobierno y a las relaciones jurídicas entre el Estado y la sociedad sino que también tuvo que afrontar una remodelación de las formas de producción a la que habían estado sometidos; la reforma de una economía basada en la propiedad social de los medios producción a una que fuese encaminada a la liberalización con lo cual la transformación dio lugar a cambios que afectaron de forma inmediata a la vida cotidiana de todos los ciudadanos¹⁸.

La construcción del Estado democrático de Derecho conllevaba por tanto la modificación de los estamentos políticos mediante la recuperación de la identidad nacional y la soberanía al enterrar la doctrina de la soberanía limitada, y desde el lado de las estructuras económicas, cambiar la visión y los procedimientos de producción en base a las pautas de la economía de mercado.

Por último, ante el desmembramiento, la mentalidad colectiva del pueblo estonio había sido reprimida con lo que era necesario empoderar a la sociedad mediante el protagonismo de la sociedad civil y la puesta en valor de las señas de identidad socioculturales en pro de crear un “tejido social sólido, condición imprescindible para la dinamización y legitimación de las estructuras políticas y las propias reformas económicas”¹⁹.

2.2.1. Antecedentes históricos

A principios del siglo XX con la desaparición del antiguo imperio zarista, el Consejo Nacional de Estonia reaccionó proclamándose órgano autónomo el 16 de noviembre de 1917. En menos de un mes ya había promulgado un acto normativo de independencia con apenas plasmación en la práctica internacional según la notificación hecha a la

¹⁸ En este sentido, véanse OFFE, C., “¿Capitalismo como objetivo democrático? La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa central y oriental”, *Revista Debats*, n.º 40, 1992, pp. 39-40 y GONZÁLEZ HENRIQUEZ, C., “Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado”, *Cuadernos del Este*, n.º 8, 1993, p. 200.

¹⁹ En palabras de Fejto, “el reaprendizaje de la democracia no se realiza sin dificultades. Las mentalidades se revelan infinitamente más resistentes al cambio que las instituciones” formulado en FEJTO, F. y KULESZA-MIETKOWSKI, E., *La Fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme (1975-1991)*, Ed. Seuil, 1992, pp. 516-517 y recogido por PÉREZ SÁNCHEZ, G. en “El retorno a Europa de los países bálticos: de la Ruptura con la URSS a la integración en la Unión Europea y la alianza atlántico del Siglo XXI”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, n.º 3, 2004, p. 244.

Sociedad de Naciones. Su dependencia a los Estados alemán y ruso perjudicaba la proclamación de un Estado soberano, pero el clima de inestabilidad extrema por la pronta finalización del conflicto bélico internacional junto con la resistencia armada ofrecida por el pueblo estonio provocaron que el 24 de febrero de 1918, el Consejo Nacional proclamara y estableciera como modelo de gobierno una República democrática siendo esa fecha el día oficial de la independencia constituyéndose Estonia como Estado soberano.

Sin embargo, la construcción de un Estado independiente fue una quimera; la presión militar y la fragmentación de una Cámara que debía dar respuesta a los problemas económicos de la gran depresión de 1930 y del hundimiento de comercio con Rusia, contribuyeron al debilitamiento del sistema parlamentario, y por ende, del país.

La supresión definitiva de la soberanía comenzó con el pacto celebrado entre la Alemania de Hitler y la URSS de Stalin. El Pacto germano-soviético de no agresión, concluido el 23 de agosto de 1939 (Pacto Ribbentrop-Molotov por los ministros de Asuntos Exteriores) determinó que Estonia pasaba a ser parte del área de influencia de ambos Estados con especial predilección hacia la URSS²⁰.

La esfera de control consistió en la firma de un acuerdo de defensa mutuo debido a la consideración que tenía la República báltica como espacio estratégico de seguridad. El pacto legitimaba a Moscú para resoluciones diplomáticas de protección pero tenía como fin último la política de absorción. En pro de esa seguridad, Moscú exigió la celebración de elecciones para modificar el régimen y convertir al país en república anexionada a la U.R.S.S.²¹. La anexión de Estonia finalmente se produjo el 23 de julio de 1940 integrándose a modo de República federada en el Estado Federal Soviético –la República Socialista Soviética de Estonia- pasando al control de las estructuras políticas de la Unión Soviética²².

²⁰ FERNANDEZ GARCIA, A. y TOGORES, L. “Los nacionalismos bálticos: el doble asalto a la independencia”, *Cuadernos de Historia Contemporánea Ed. Complutense*, nº15, 1993, p 111.

²¹ *Ibid.*, p. 114

²² Sin embargo, formalmente conservó la potestad de aprobar una Constitución y de tener autonomía política basada en un poder normativo pero dependiente del derecho del Estado soviético conforme al principio de distribución de materias (arts. 14 y 16 de la Constitución Soviética de 1936). Esta autonomía fue más teórica que real a consecuencia del difundido concepto material de Constitución que negó el ejercicio de la libertad formalmente proclamada a los disidentes del régimen socialista véase ÁLVAREZ

Durante la Segunda Guerra Mundial, el control soviético del país báltico fue sustituido por el de la Alemania Nazi. El ejército alemán invadió el territorio báltico por medio de la operación militar Barbarroja. La presencia alemana en el país, en un clima belicista, mermó cualquier intento de consolidar una autonomía política propia en el país.

En 1945, en las conferencias de Potsdam y de Yalta, los líderes políticos por aquel momento de las potencias aliadas, Stalin, Churchill y Roosevelt decidieron que Estonia formara parte de la U.R.S.S a pesar de las garantías de seguridad e independencia de las potencias occidentales al país báltico.

La recuperación de la influencia y control soviético conllevó la continuación de la política de soviетización lo que supuso que el Partido Comunista fuera declarado única fuerza política legal. Todas las organizaciones nacionales, culturales, profesionales, fueron suspendidas porque suponían una amenaza para los intereses unitarios de toda la unión, fue prohibida la enseñanza de la religión en las escuelas y nacionalizada la banca y empresas. En términos sociales, las políticas soviéticas configuraron una nueva Estonia con un incremento de la presencia de la minoría rusa en el país que durante el periodo entre guerras era del 4% pero que a finales de los años 80 suponía el 40% de la población²³.

2.2.3 La recuperación de identidad nacional

Durante los cuarenta años que duró la ocupación soviética en el país báltico, la construcción de la identidad estonia (la cultura, el idioma, las tradiciones o las instituciones de gobierno) había sido reprimida *manu militari* en aras de la edificación del socialismo soviético.

A finales de los años 80, el Jefe de Estado, Mijaíl Gorbachov inició una reforma con la que pretendía cambiar la estructura del sistema socialista para garantizar la supervivencia, daba comienzo a una etapa de apertura política con una reestructuración de la economía soviética llamada perestroika. La aprobación de las reformas políticas

ÁLVAREZ, L. "Los principios fundamentales de la Constitución de Estonia", *Revista Española de Derecho Constitucional* año 23, nº69, 2003, p 274.

²³ El proceso de absorción por la U.R.S.S. supuso la deportación de la población autóctona como parte de la política de colectivización stalinista; las deportaciones masivas de 1949 se han calculado en aproximadamente 60.000 personas.

provocaron un efecto contrario al buscado; el “*efecto nevera*” supuso la reaparición de nuevos movimientos nacionales que pedían un grado mayor de autonomía que avanzaron con el paso de los meses en demandas independentistas²⁴.

En términos sociopolíticos, en diciembre de 1987 se creaba la “Sociedad para la preservación de la Historia Estonia” con el objetivo de promover las bases culturales propias que habían florecido en el antiguo Estado, un poco más tarde el “Partido Estonio para la Independencia nacional” se constituía como el partido de oposición directa al régimen soviético desde la guerra civil²⁵.

En 1988, el Soviet Supremo restablecía la bandera nacional azul, negra y blanca, y bajo la presión del Frente Popular, el 16 de noviembre el Soviet Supremo proclama la soberanía de la República a través de la supremacía de las leyes estonias sobre las de la Unión así como la prevalencia de la lengua autóctona.

El intento de restauración del Estado libre fue denominado como la revolución de terciopelo²⁶ o cantada pues las reclamaciones políticas se materializaban cantando himnos y canciones patrióticas.

Las elecciones celebradas en Febrero de 1990, las primeras libres desde el final de la IIGM, dieron como resultado una abrumadora mayoría a favor de la independencia a pesar de la complejidad de fuerzas políticas del país; el Frente Popular, el Partido Nacional Independiente y el Partido Comunista defendieron diversas alternativas a la secesión de Moscú, mientras los inmigrantes rusos se organizaron en torno al Movimiento Internacional –Interfront–, los comunistas duros, que no solo rechazaban la independencia sino también las reformas políticas, económicas y sociales promovidas en la URSS²⁷.

Ante tal mayoría parlamentaria, el Parlamento hizo una primera declaración de independencia el 8 de mayo de 1990, pero una vez más, Moscú volvió a la carga con

²⁴ PEÑAS, FJ. , “Cartografía incierta: Las repercusiones internacionales de la crisis de Europa del Este”, *Cuadernos del Este*, n.º 9, 1993, pp. 59-60.

²⁵ PÉREZ SÁNCHEZ, G., op. cit., p. 236.

²⁶ Se denominó así debido a lo pacífico que fue el proceso por ejemplo como hecho simbólico destacó la cadena humana que se formó en las Repúblicas Bálticas y que unía, a lo largo de 600 km., las tres capitales bálticas: Tallin, Riga y Vilna. LANDMAN, T. “La Unión Europea y la promoción de la democracia y los derechos humanos” en INNERARITY, D. y AYMERICH, I., “*Derechos humanos y políticas públicas europeas*”, Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2016, p119.

²⁷ FERNANDEZ GARCIA, A. y TOGORES, L., op. cit., pp. 124-125.

argumentos legales, y el 16 de mayo de 1990 aprueba una nueva ley sobre el “derecho” a la secesión de la URSS que imponía condiciones *draconianas*²⁸ dificultando la consagración de un nuevo Estado.

Ante esta situación, el gobierno de Estonia convocó un referéndum para conocer la opinión de la población respecto a la independencia; el resultado favorable tan rotundo supuso un arma arrojada para las pretensiones programáticas de Moscú²⁹.

La legitimación por las urnas, y aprovechando la inestabilidad política de la U.R.S.S tras el intento golpista contra Gorbachov, hizo que el Parlamento Estonio proclamase la independencia definitiva del territorio el 21 de agosto de 1991; el día 27 de ese mismo mes, Estonia logró el tan deseado reconocimiento de la Comunidad Económica Europea, y el 6 de septiembre, el nuevo Consejo de Estado de la URSS aceptaba su independencia convirtiéndose Estonia definitivamente en un Estado independiente con reconocimiento internacional.

2.2.4 El debate jurídico del reconocimiento internacional de la independencia

El principio de libre determinación de los pueblos ha sido definido de maneras múltiples pero en definitiva es el derecho a determinar libremente su condición política así como el desarrollo económico, social y cultural de manera independiente³⁰.

El derecho a la autodeterminación se encuentra proclamado en el primer artículo de la Carta de Naciones Unidas como modo de reafirmar la libertad de los pueblos ante los conflictos interestatales de las guerras mundiales. Sin embargo, la concepción cambia

²⁸ Concepto utilizado por SOROETA LICERAS, J. en “El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria de la Universidad de País Vasco*, 2011, p. 479. Como el profesor Soroeta formula en el estudio las tres condiciones era un obstáculo infranqueable: primero la independencia debía ser aprobada en un referéndum por una mayoría de dos tercios de los votantes, condición que tendrían todos los habitantes, incluidos los procedentes de otras partes de la URSS, posteriormente las partes interesadas debían alcanzar en el plazo de cinco años un acuerdo sobre las cuestiones inherentes a la sucesión de Estados, y finalmente el acuerdo alcanzado debía recibir la aprobación del Congreso de Diputados de la URSS.

²⁹ La minoría rusa votó en parte a favor en el referéndum. Ante el miedo de un conflicto étnico con Moscú, los líderes políticos estonios defendieron una política inclusiva y cívica donde ser estonio equivalía a ser un individuo que habitaba en el territorio de Estonia independientemente de consideraciones étnicas. Concepto que después de la independencia, sería desplazado por un nacionalismo excluyente y etnocéntrico. Citado en JURADO, E. “Estonia: Análisis de una experiencia independentista”, *Claves de Razón Práctica*, nº138, 2003, p.34.

³⁰ PIERNAS LÓPEZ, J.J., “100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32, pp. 270-271.

con las manifestaciones independentistas de los pueblos sometidos a dominación colonial, es por eso, que a mediados de 1960 se impulsa por la Asamblea General de la ONU la resolución 1514 (XV) titulada “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” en clara referencia a los pueblos dominados por las potencias extranjeras y garantizada también en el artículo 1 de los Pactos de Derechos civiles y políticos de 1966, que indicaba que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”.

Esta posición es reiterada una década después en la resolución 2625 (XXV) de 1970 pero introduce dos precisiones importantes, se afirma el derecho de *todos los pueblos* - no eludiendo exclusivamente al fenómeno de colonización- y además proclama un tipo de cláusula de salvaguardia en favor de la integridad territorial de Estado soberano e independiente siempre que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio³¹. El derecho de autodeterminación no tiene por qué ser sinónimo de derecho de secesión –autodeterminación externa– pues no necesariamente se ha de constituir como un nuevo Estado soberano sino que puede adquirir cualquier otra condición política y jurídica protegiendo la integridad territorial³².

La aprobación de esta resolución supuso el reconocimiento a los pueblos entendidos como el “conjunto de nacionales o ciudadanos de un Estado”, y no era al Estado dominante quien correspondía determinar qué pueblo o pueblos lo constituían, por el contrario, eran los pueblos preexistentes al Estado, a los que correspondía no solo la formación del mismo, sino también su organización por medio de la participación en pro de la soberanía a través de mecanismos democráticos.

Bajo esa formulación, la doctrina jurisprudencial ha sostenido la legitimidad de la independencia de Estonia³³. En un principio, la estructura política y jurídica de la U.R.S.S estaba basada en la convivencia de las repúblicas federales entre ellas de las

³¹ PASTOR RIDRUEJO, J.A., “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales”, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 240-241.

³² FORNO, G., “Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos”, *Agenda Internacional* año IX, nº18, 2003, p.110.

³³ En este sentido, frente a la doctrina mayoritaria, W. C. Allison, W.C., “Self-determination and recent developments in the Baltic States”, *Denver Journal of International Law and Policy*, 1991, vol. 19, pp. 627 y 639 afirma que Estonia fue colonizada por la Unión Soviética por lo que asegura el país báltico tiene el derecho a la libre determinación, sin embargo SOROETA LICERAS, J. op. cit., p.480 afirma que es una interpretación difícilmente compatible con la doctrina de la descolonización desarrollada por la ONU.

tres repúblicas bálticas. *En teoría*, eran Estados nacionales que habían elegido libremente ingresar en la Unión Soviética aunque conservando el derecho a separarse. Ese reconocimiento a la separación a pesar de garantizarse en las Constituciones sucesivas de la Unión - la última Constitución de 1977 lo habilitaba en los artículos 70 y 72- no era más que una ficción: ningún texto precisa el procedimiento a seguir a fin de obtener esa separación³⁴.

Los constituyentes estonios³⁵ partieron de la premisa que su derecho a autodeterminarse no venía derivado de la Constitución soviética de 1977 sino de la proclamación nacional de independencia de 24 de febrero de 1918; la mayoría de la doctrina fundamenta la preexistencia de la soberanía histórica del Estado báltico debido a que fue “arbitrariamente confiscada por una potencia vecina mediante la ocupación militar”, por ende, se produjo una invasión ilegal del país, carente de cobertura jurídica, que produjo la anexión³⁶.

La anexión acabó con la autonomía política y militar del país, pero no supuso el fin de la existencia histórica del país como expone FERNANDEZ GARCIA, y TOGORES:

“A finales de marzo el Soviet aprobaba un estatuto previo: “El Soviet Supremo de Estonia declara que la ocupación por el ejército soviético el 17 de junio de 1940 no puso fin a la existencia de la República de Estonia. El Soviet Supremo no reconoce la legalidad de las leyes soviéticas sobre el territorio de Estonia”³⁷.

Por tanto, aunque hubo un reconocimiento internacional a favor de la ocupación ilegal de Estonia –la misma U.R.S.S lo reconoció mediante la anulación del Decreto de Anexión de 1940-, no existe una doctrina unificada en cómo considerar jurídicamente la independencia de Estonia, bien en una restitución de una soberanía estatal preexistente o por el contrario usó el derecho de autodeterminación que suponía el mecanismo de

³⁴ SOLVEIRA DE BÁEZ, B. “El problema de las nacionalidades y la propuesta de unión formulado por Gorbachov”, *Monografías del CEA*, 1993, pp. 100-103.

³⁵ El Preámbulo de la Constitución de Estonia recuerda el “*derecho inextinguible del pueblo de Estonia a la autodeterminación nacional*”.

³⁶ YACKEMTCHOUK, R. “Les républiques baltes en Droit international. Eche d’une annexion opérée en violation du Droit des Gens”, *Annuaire français de droit international*, n° 37, 1991, p. 260

³⁷ FERNANDEZ GARCIA, A. y TOGORES, L., op. cit., p. 125

secesión³⁸ de la U.R.S.S *ergo* reconocer como parte integrada *de iure* en la Unión Soviética.

El país báltico ostentaba elementos de estatalidad; tenía un territorio definido, con una población estable, y un gobierno que lograba ejercer durante los últimos meses de forma sostenida las funciones públicas básicas de modo independiente, le faltaba el principio de efectividad que era la validez internacional³⁹ y que solo se produjo tras la proclamación de independencia el 20 de Agosto de 1991 declarada por el Soviet Supremo.

Esa idea se reafirmó en las palabras del Presidente del Consejo de Seguridad el 12 de septiembre de ese mismo año cuando el órgano de la ONU recomendó sin disidencia la admisión en las Naciones Unidas de Estonia; ahondó en la importancia de que la independencia se restableció pacíficamente, mediante el diálogo, con el consentimiento de las partes interesadas, con lo que es claramente significativo porque a pesar de que Estonia hizo hincapié en que, dado que la independencia había sido en un principio reprimida ilegalmente, tenían el derecho a la libre determinación. Pero esto no fue visto como un derecho de secesión unilateral, sino como un derecho "a resolver su estado futuro mediante la libre negociación con las autoridades soviéticas de una manera que tenga debidamente en cuenta los derechos e intereses legítimos de las partes interesadas"⁴⁰.

2.3 EL RETORNO A EUROPA

2.3.1 Los acuerdos preadhesión: la cláusula báltica

Después de que el 6 de septiembre de 1991, el Consejo de Estado de la URSS aceptara la independencia, se puso en marcha el proceso de transición a la democracia y a una economía social de mercado de tipo occidental que sirviese para conseguir la entrada en las Comunidades Europeas.

³⁸ El Parlamento lituano fue el único en pretender la independencia inmediata mediante una declaración unilateral de independencia que fue considerada ilegal por el Soviet Supremo de la URSS el 3 de abril de 1990. Véase SOROETA LICERAS, J. op. cit., p.479

³⁹ AGUAYO ARMIJO, F. "La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional", *Revista Chilena de Derecho*, vol.43 n°1, 2016, pp. 230-231.

⁴⁰ HL Debates, vol.525 (written answers), col 9 (23 January 1991), in (1991) 62 BYIL 573 (Minister of State, Foreign and Commonwealth Office) resumido en CRAWFORD, J. "State practice and international law in relation to unilateral secession", *Report University of Cambridge*, 1997, apartados 35-36.

Previamente las Comunidades Europeas ahondaron en el compromiso adquirido por el Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo los días 8 y 9 de diciembre de 1989 “a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno del país. Un gobierno democrático basado en el respeto de la persona humana y el Estado de Derecho. La democracia configuraba como la mejor protección de la libertad de expresión, la tolerancia para con los diferentes grupos sociales y de la igualdad de oportunidades de cada persona”⁴¹.

La estrategia de preadhesión del país báltico se basó en un acuerdo de cooperación europeo rubricado en mayo de 1992 para apoyar la reconstrucción de Estonia mediante un partenariado de adhesión, un programa nacional de adopción del acervo y lo más importante la ayuda económica mediante el programa llamado “Polonia y Hungría: Asistencia para Reconstrucción de sus Economías” (PHARE) que estaba pensando inicialmente para esos países pero se extendió posteriormente al país báltico, también el programa de “Apoyo a la Inversión en materia de Transportes y Medio Ambiente” (ISPA) o el “Apoyo al Desarrollo Rural y Agrícola” (SAPAR). El apoyo de instituciones financieras internacionales también fue importante; se firmó el Protocolo de constitución del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

En junio de 1995, Estonia firmó un acuerdo especial de asociación con la Unión Europea –el cambio de denominación tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht– estructurado en una serie de objetivos con la pretensión de consolidar al país en unos avances sociales que fueran o por lo menos se acercasen a los países que ya conformaban la UE. La modernización se realizó a través de la promoción del libre comercio, la cooperación industrial, científica y técnica, la ayuda financiera y la creación de estructuras permanentes para la cooperación en todos los ámbitos, especialmente el político.

La dotación económica para esos acuerdos venían condicionados al cumplimiento de una cláusula democrática, un mecanismo de condicionalidad que firmaban –y firman

⁴¹ Extraído de VIDAURRETA DE LA CRUZ, M. . op. cit., p.104

actualmente- la UE, antigua CCEE, con países candidatos para la protección de los derechos humanos y la promoción del régimen democrático de gobierno⁴².

La condicionalidad encuentra su fundamento en una resolución de noviembre de 1991 del Consejo Europeo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo que determinaba:

“Los derechos humanos y la democracia forman parte de un conjunto más amplio de requisitos para alcanzar un desarrollo equilibrado y duradero. En dicho contexto debe tenerse en cuenta el tema del buen gobierno, así como del gasto militar [...]. La Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación.”⁴³.

El Consejo Europeo había tomado ejemplo de una resolución previa del Consejo de Europa del 29 de junio de 1991 que había dictaminado que:

“... la democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos, de las instituciones inscritas en el marco constitucional y de los gobiernos responsables designados al término de elecciones periódicas y honestas, así como el reconocimiento de la importancia legítima del individuo en la sociedad, son elementos esenciales de un desarrollo económico y social sostenido.”⁴⁴.

El reforzamiento de la cláusula democrática en los acuerdos comerciales con Estonia, Letonia y Lituania dio paso a la formulación de la cláusula báltica. Las primeras cláusulas eran de inclusión asistemática y selectiva, y recibían el nombre de *base o de fundamento*. Las disposiciones se basaban en criterios generales internos e internacionales de las partes negociadoras sin especificar de manera directa qué se entendía directamente por el respeto a los principios democráticos y derechos humanos

⁴² La cláusula democrática es el instrumento básico de la condicionalidad negativa en la política de vecindad en materia de derechos humanos. llevaba a cabo por la Unión Europea sobre ello: LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A, op.cit., pp. 147-148.

⁴³ Resolución del Consejo Europeo y de los Estados miembros sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 28 Noviembre de 1991, DO C 267, de 14.10.1991, pp. 124-126.

Además existe un Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, del 2 de julio de 1993 que dictamina que toda relación económica con la Unión debe ir con la condición sine qua non de respeto y garantía de cumplimiento de la democracia y de los derechos humanos tal como recoge CORDERA GALDÓS, H. “La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea”, *Agenda Internacional año VII*, nº16, 2002, p. 126.

⁴⁴ Citado en MAPPA, S. “La prescripción democrática en las políticas europeas sobre el desarrollo” en MONCAYO, H.L., “*La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*”, Ed. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1996, p. 46.

ni los alcances jurídicos concretos de tal reconocimiento por lo tanto se dejaba a las partes decidir de forma arbitraria cuándo existía una violación o no, sin constituir una base jurídica sólida.

A diferencia de las primeras cláusulas, se desarrolló una cláusula de *elemento esencial* que estandarizó y sistematizó todos los acuerdos a posteriori en la cual los principios democráticos y los derechos humanos eran, y son los inspiradores de las políticas internas e internacionales de las partes, constituyendo un elemento esencial del acuerdo, permitiendo suspender o finalizar el acuerdo cuando alguna de las partes considere que la otra ha vulnerado derechos humanos o cuando considere que se ha producido una ruptura del proceso democrático⁴⁵.

Al dogmatizar la esencialidad de los principios de respeto a los derechos humanos y garantías democráticas, se idearon cláusulas complementarias que sirvieron como respuesta inmediata ante una vulneración de esos principios frente al procedimiento de denuncia más formalizado y lento recogido en el art. 65 del Convenio de Viena de Derecho de Tratados.

La cláusula complementaria que se aplicó en Estonia, y que ha servido a posteriori a países como Albania y Eslovenia, es la famosa cláusula báltica que responde a la suspensión explícita del acuerdo. Las partes pactan, en forma palmaria, que se reservan el derecho de suspender de manera inmediata la aplicación total o parcial del acuerdo en caso de confirmarse una infracción grave de las disposiciones fundamentales del acuerdo.

La opción aplicada a Estonia fue más dura y lesiva que la pactada para otros países cuyos pactos comerciales y de desarrollo se basaron en la cláusula complementaria búlgara que determinaba –en la actualidad es la fórmula estándar utilizada por la Unión– un procedimiento de consulta previa para cerciorar si realmente se ha producido el

⁴⁵ Encuentra su fundamento en virtud del artículo 60, 3, b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), donde se dictamina que un tratado internacional puede ser suspendido o terminado en caso de una violación grave, la cual consiste en la violación de los elementos esenciales para la consecución del objeto y fin del tratado.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “Unión Europea, democracia y derechos humanos” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C (Coord.) y VVAA “*La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*”, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santander, 2003, págs. 25-50.

incumplimiento por algunas de las partes evitando la imposición inmediata de la suspensión o finalización del acuerdo de manera directa⁴⁶.

2.3.2 El proceso de adhesión

Estonia presentó oficialmente su candidatura en el último trimestre de 1995 concretamente el 28 de noviembre después de un proceso de transición hacia la democracia parlamentaria con la necesaria integración no traumática de la población rusófona y la economía social de mercado que supuso la reducción del déficit comercial y una reforma administrativa⁴⁷.

En este sentido, los Consejos Europeos de Madrid y de Florencia (en diciembre de 1995 y junio de 1996 respectivamente) reiteraron el propósito de integración desde el plano jurídico: Estonia debía ser capaz de crear un aparato administrativo que pudiese aplicar eficazmente la legislación comunitaria. En suma, una de las obligaciones principales del proceso de adhesión –partía del artículo 49 del TUE– era la incorporación del acervo comunitario con la consecuente aceptación de todo el derecho de la Unión y, en particular, el derecho primario, las normas de derecho derivado adoptadas en el marco de los tres pilares (Art. 3 del TUE), y los principios de primacía, y efecto directo⁴⁸.

A pesar de que la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997 impulsa cambios políticos significativos, no avanza en las reformas internas necesarias para abordar una ampliación de gran envergadura; sin embargo poco tiempo después, el Consejo Europeo de Luxemburgo del 12 y 13 de diciembre de 1997 decide autorizar las negociaciones de adhesión con Estonia sobre la base de los criterios políticos de Copenhague, y unos meses más tarde, el 31 de marzo de 1998 se inician formalmente las negociaciones de adhesión⁴⁹.

⁴⁶PIPKORN, J. "Aspectos jurídicos de la aplicación de las cláusulas sobre derechos humanos" en MONCAYO, H.L., op. cit., p. 236.

⁴⁷En relación con el proceso, el informe del Parlamento Europeo "Estonia y la ampliación de la Unión Europea" de Marzo de 2000 señalaba que la integración de la minoría rusa era el mayor problema, al tener restringido el acceso de las personas que no hablan estonio a la vida política y económica, constituye un paso atrás.

⁴⁸ GOSALBO BONO, R. "La ampliación: el Estado de la Cuestión", *Curso Ampliación Europea de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, 2003, p. 13

⁴⁹ Los criterios de Copenhague son pautas para garantizar la consolidación del Estado constitucional y democrático de Derecho, al respeto de los Derechos Humanos y protección especial de las minorías, la

El grupo de Luxemburgo recibió el respaldo en 1999 para avanzar en el proceso de adhesión; tanto en marzo en el Consejo Europeo de Berlín como en diciembre en el de Helsinki se ahondó en primar la importancia histórica para la Unión de garantizar la estabilidad y seguridad en la región antes que en focalizarse en los datos económicos de países como Estonia donde el proceso democratizador emprendido no había ido en consonancia con el crecimiento de su economía⁵⁰.

La necesaria reforma institucional de la estructura de la Unión Europea para posibilitar la ampliación se llevó a cabo en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 donde se reforzó el papel del presidente de la Comisión, hubo una nueva asignación de escaños en el Parlamento, y se reforzó el voto por mayoría para facilitar la gestión y gobierno diario de la Unión.

A partir de este momento, en el Consejo de Laeken se dictamina que el país báltico está preparado para la adhesión en 2004; es al año siguiente cuando los líderes comunitarios avalan la incorporación de Estonia que a diferencia de sus vecinos, cumple los requisitos. El Consejo de Ministros de la Unión aprueba y presenta el Tratado de adhesión con un Dictamen de la Comisión de 19 de febrero de 2003 favorable. El Tratado fue aprobado el 9 de Abril por el Parlamento europeo por una abultada mayoría⁵¹. Firmado por las partes, el Tratado fue ratificado por los países miembros y por el candidato, lo que supuso la entrada oficialmente como miembro de pleno derecho de la Unión Europea el 1 de Mayo de 2004⁵².

instauración y funcionamiento de la economía social de mercado necesaria para la convergencia económica y monetaria y a la aceptación plena del acervo comunitario.

⁵⁰ Citado anteriormente, en el informe del Parlamento Europeo “Estonia y la ampliación de la Unión Europea del Parlamento Europeo”, en la p.12 asegura que “la estabilización macroeconómica ha mejorado pero déficit presupuestario aumentó”. Anteriormente, en abril de 1999, el Parlamento adoptó una resolución sobre “el Informe Periódico de la Comisión sobre los avances de Estonia hacia la Adhesión” (A4-0149/99), en dicha resolución “se felicitaba de las enmiendas a la Ley de ciudadanía adoptadas en diciembre de 1998, que hacen que la legislación estonia cumpla las normas de la OSCE y observa la importante contribución de la nueva Ley de ciudadanía para lograr una mayor integración de los hablantes de las lenguas rusa y estonia en esta sociedad multicultural y multiétnica.”

⁵¹ Dictamen de la Comisión de 19 de febrero de 2003 sobre las solicitudes de adhesión a la Unión Europea presentada por la República de Estonia, DO nº L 236, de 23.09.2003, págs. 3-4.

⁵² El referéndum de Estonia celebrado el 14 de septiembre tuvo una participación del 64%, los votos afirmativos alcanzaron el 67%. Véase PÉREZ SÁNCHEZ, G., op. cit., pp.247-248.

3. LA PROTECCIÓN EN EUROPA DE LA MINORÍAS NACIONALES

No existe en el Derecho Internacional ninguna definición acordada sobre qué grupo constituye una minoría; es verdad que el artículo 27 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966 fue hasta la década de los noventa la única mención a las minorías en un tratado internacional, hasta que en 1992 fue aprobada por consenso la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías la cual identifica en su artículo 1 a la minoría en base a una identidad nacional, étnica, cultural, religiosa y lingüística única disponiendo a los Estados que protejan su existencia.

La importancia de a qué se considera minoría necesita por tanto de la existencia de hecho objetivo diferenciador pero también factores subjetivos que van en relación con el sentimiento e identificación de las personas como miembros de una minoría⁵³.

En el ámbito europeo, es verdad que existe una resolución, la 1201 de 1993 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que sirve de amparo ante los órganos que integran el sistema europeo de Derechos humanos. En esa definición se incluyen aspectos que están en cuestión como por ejemplo que ser minoría sea ser menor en número cuando en la actualidad tiene más sentido hablar de la no dominancia de los grupos calificados como minoritarios.

En el caso de Estonia, la consideración de minoría nacional va en correlación con la citada propuesta, se exige que para ser considerados como tal deben residir en el territorio báltico, mantengan vínculos antiguos, firmes y duraderos con el Estado; se distingan de los estonios por sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas y además conserven su idiosincrasia cultural, religiosa o lingüística⁵⁴.

La gran diversidad etnolingüística basó la idea desde el principio nacionalista de que la unidad territorial política debía coincidir con el grupo étnico principal lo que algunos a llegaron autores definir como “*democracia étnica*”, en la que solo el grupo étnico

⁵³ Referencia en Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos “Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación”, Naciones Unidas, 2010, p.4 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf

⁵⁴ CARNERERO CASTILLA, R. “El Convenio-marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales”, *Universidad Europea de Madrid*, 1999, p.6

principal puede participar y el grupo minoritario queda subordinado al grupo principal⁵⁵.

Como ocurre en la mayoría de Estados, el derecho interno no suele ser muy inclusivo con las minorías nacionales, pero tal y como dictaminó la Observación general N° 23 (1994) del Comité de Derechos Humanos, sobre los derechos de las minorías es “un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías y que constituye un derecho separado, que se suma a los demás derechos que pueden disfrutar esas personas, al igual que todas las demás, en virtud del artículo 27 del Pacto”⁵⁶ lo que ha hecho que se dictamine que las decisiones de reconocimiento no son de la incumbencia exclusiva del Estado porque tiene dimensión externa internacional y por tanto las medidas positivas adoptadas por los Estados son necesarias para proteger la identidad de la minoría en contraposición con la concepción histórica basada en la idea de Estado-nación donde la presencia de la minoría es contraria a los intereses nacionales, es en definitiva la visión dicotómica del Estado-nación que quiere mantener la razón de su potencia pero también la de la minoría la razón de su existencia.

3.1 MARCO EUROPEO DE PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES

En primer momento, la protección jurídica de las minorías nacionales quiso articularse mediante un método único de predominio totalmente jurídico en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, añadiendo un protocolo sobre las minorías nacionales pero que tras mucho debate y esfuerzo, no se pudo conseguir.

Entonces, la protección se ha desarrollado desde una perspectiva tridimensional: mediante la figura del Alto Comisionado de Protección de Minores Nacionales de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) cuyo fin es la búsqueda de la paz y seguridad para el cual el respeto y protección a las minorías juega un papel catalizador para evitar conflictos, por Convenios especificados desarrollados por el Consejo de Europa cuyo meta es el respeto a los derechos humanos y

⁵⁵ Citado en PAZOS SEOANE, M. “El problema de las minorías rusoparlantes en Letonia en el marco de la adhesión a la Unión Europea”, *Derecho y cambio social*, 2014, p.6 en base a SMITH, G. “The ethnic democracy thesis and the citizenship question in the Baltic States of Estonia and Latvia”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 24 (2), 1996.

⁵⁶ Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, op. cit., p.17

cumplimiento de los estándares democráticos, y en última instancia, la Unión Europea que desde un prisma inicialmente económico, puso en línea ciertos avances mediante resoluciones del Parlamento Europeo o por la aprobación de un tratado aceptado por la mayoría de países de la Unión como es la Carta de Derechos Fundamentales.

3.1.1 El papel de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

El nacimiento de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa se produjo después de las constantes tensiones en las fronteras establecidas tras el fin de la II Guerra Mundial, por eso se acordó una reunión para garantizar la seguridad del viejo continente que se materializó en una conferencia en Helsinki celebrada en agosto de 1975 que concluyó con el Acta Final de Helsinki. Un decálogo que sirvió como punto de partida de la dimensión humana de la OSCE entendida como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, porque sin estos competentes no era posible una seguridad permanente⁵⁷.

La perspectiva humana se aseveró como necesaria pues iba en referencia directa a la cuestión de las minorías nacionales; la potenciación de las minorías nacionales en los países del Este supondría una subversión a las férreas políticas de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas Rusas. Tras numerosas negociaciones durante más de 10 años se constató en los llamados documentos de clausura del que destaca el Documento de Viena de 19 de Enero de 1989, unos mecanismos de control para mejorar el cumplimiento de compromisos entre los que estaba la creación de las condiciones necesarias para la protección y promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales con una referencia clara a la garantía y asistencia que los Estados debían proveer⁵⁸.

Tras el desmembramiento de la U.R.S.S, la Conferencia (CSCE), se constituyó en una organización internacional pasando a llamarse OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa). La base para su constitución fue detallada en la Carta de París

⁵⁷ Véase VIDAURRETA DE LA CRUZ, M. . op. cit., p.122

⁵⁸ La protección se lleva a cabo mediante reuniones bilaterales donde se informaba a la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE del resultado de los mecanismos de promoción como se refiere MARIÑO MENÉNDEZ, F., “La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa” en DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2010, pp. 738-739.

para una nueva Europa donde se remarcó la necesidad de un marco político democrático para la promoción identitaria de las minorías nacionales como parte de los derechos humanos universales.

Las reuniones de la OSCE para debatir la protección sobre minorías nacionales tuvo lugar en París, 1989, Copenhague, 1990, y Moscú, 1991. En esta última se mejoraron los mecanismos al crearse una Lista de Expertos del Mecanismo de Moscú con vinculación a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de Varsovia (ODIHR). Su función era facilitar la solución a problemas de índole humana mediante la reunión de información, el empleo de los buenos oficios y los servicios de mediación, y si en el caso de que el Estado se negase aceptar esa ayuda, se podrían crear misiones de relatores sin necesidad de consentimiento estatal⁵⁹.

La creación de la de la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos en 1992 consolidó la protección de la minoría en materia de control democrático sobre procesos electorales internos garantizando el respeto a las instituciones democráticas y la tolerancia en la sociedad civil.

La doctrina recogida en los diversos documentos programáticos de la CSCE/OSCE - previa conferencia, ahora organización- sobre las minorías nacionales dictamina dos ideas claras: la libertad individual de las personas para la asimilación de su cultura, de su propia identidad, y la política legislativa sobre las minorías es un asunto interno pero siempre con la prebenda de los compromisos internacionales de respeto porque es un asunto de legítima preocupación internacional⁶⁰.

En 1992 se produce la constitución del Alto Comisionado para Minorías Nacionales en la ciudad de Helsinki. La institución partió de una base de complemento al sistema de mecanismos y de misiones que tenía la CSCE para el seguimiento de respeto de estos colectivos étnicos. Los mecanismos establecidos en el Documento de Clausura de Viena de 1989 no tuvieron la eficacia deseada; las reclamaciones las cuales el país demandado

⁵⁹ Sin embargo no fue muy utilizado como se detalla en PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria de la Universidad de País Vasco*, 2009, p.19

⁶⁰ A tener en cuenta PETSCHEN VERDAGUER, S. “Los Principios y la acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre las minorías nacionales”. *Andorra en el ámbito jurídico europeo*. Marcial Pons. Madrid, 1996. pp. 281-285.

debía contestar de forma clara y concreta sobre situaciones donde la proactividad del Estado ocasionaba perjuicios para las minorías, resultaron fallidas⁶¹.

El Alto Comisionado tecnifica e integra el mecanismo de Moscú que consistía en una lista de expertos de seis personas por país de las cuales tres debían tener conocimientos concretos sobre las minorías nacionales. El control se desplegaba a través de las Misiones de observadores sin necesidad de consentimiento del estado o las de larga duración que necesitaban la aprobación y soporte del Estado.

El objetivo realmente era y es la prevención desde el punto de vista de la seguridad; ejercer una pronta acción para evitar conflictos que pudiesen desestabilizar zonas que en su mayoría estaban en incipiente procesos democráticos⁶².

Una de las misiones de larga duración fue la que se llevó a cabo en Estonia. El proceso fue bastante complejo; tras la restitución de la República de Estonia como país independiente, se procuró recuperar todos los vestigios nacionales olvidados durante las cuatro décadas de ocupación, el llamado proceso de estonificación⁶³. Se pasó en poco tiempo de la idea de un nacionalismo cívico e integrador, a uno etnocéntrico y excluyente para el cual la presencia rusófona suponía un obstáculo para la consolidación nacionalista, sobre todo teniendo en cuenta que los núcleos rusos era predominante en la capital y en la zona contigua a la frontera con Rusia.⁶⁴

⁶¹ Se utilizaron unas 150 veces desde su adopción hasta el resurgir de las nacionalidades recogido por PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo” op. cit., p.153 por referencia en ZAAGMAN, R y ZAAL, H., “The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and negotiations”. BLOED, Urie. *The Challenges of Change*. Martinus Nyhoff Publishers., 1994. pp. 95 – 111.

⁶² En la determinación de este objetivo se ve la diferencia programática con respecto del Consejo de Europa en la protección a las minorías nacionales, al no incidir directamente en la seguridad no entran en el campo de la OSCE ni en la esfera de la competencia del Alto Comisionado citado en PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo” op. cit., p.154

⁶³ JURADO, E. op. cit., pp. 35-36

⁶⁴ La Misión de la OSCE en Estonia tenía oficinas regionales en Narva y Johv. Los temas más analizados fueron la ley del idioma, ley sobre elecciones parlamentarias y sobre elecciones locales, la creación de un Defensor del Pueblo como apoyo de la creación de una oficina regional del Defensor del Pueblo/Canciller para asuntos jurídicos en la zona nororiental de Estonia; la integración mediante la aplicación del Programa de Integración Estatal; y por último la identificación y eliminación de los obstáculos que se oponen a la naturalización, la reunificación familiar y la expedición de permisos de residencia. Informe anual de 2001 sobre las actividades de la OSCE, 2001. pp. 34-35.
<https://www.osce.org/es/secretariat/14519?download=true>

3.1.2 El Consejo de Europa

Tras la Segunda Guerra Mundial, la protección de las minorías ha estado siempre presente; desde el punto de vista cuantitativo, la actuación más relevante es la realizada por la Asamblea Parlamentaria, pero desde el cualitativo, destaca la creación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que vertebra toda acción del Consejo de Europa, el Convenio Marco para protección de las minorías nacionales o la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Las resoluciones aprobadas por el Consejo de Europa sobre protección de las minorías datan de comienzo de 1957 cuando la Asamblea emitió la Resolución 136 en la que resalta la importancia del equilibrio entre intereses colectivos de las minorías y los intereses estatales, afirmando que las minorías se encontraban ya protegidas por el principio de no discriminación contenido en el art. 14 del CEDH.

En 1959, en la Recomendación 213, la Asamblea instó a evitar la aparición de conflictos entre minorías-Estado, y en la hipótesis de que eso ocurriese, debía ser resuelto en el marco de las normas adoptadas por el Consejo de Europa. Sin embargo, es en la década de los ochenta cuando el Consejo de Europa se compromete con los derechos de las minorías ante los continuos problemas que derivaban de las constantes tensiones sociales en la Unión Soviética.

Destaca la Recomendación 972 (1983), Resolución 830 y su Directiva 424, ambas de 1984, la Recomendación 1040 (1986) así como en su Recomendación 1114 de 1989 en la que reiteran la protección a las minorías así como el derecho a disfrutar de su propia cultura, de ejercer y profesar su religión o de hablar en su propia lengua.

Las directrices aprobadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa muestran una crítica constante a la visión del clásico concepto Estado-nación basada en la idea de soberanía y de una imposición homogénea de la cultura, que choca frontalmente contra la idea de la pluralidad como elemento dinamizador del concepto de democracia. Ante este, destaca la posición llevada por la Asamblea de exigir a todos los Estados miembros del Consejo de Europa firmaran y ratificaran, sin reservas ni declaraciones, el Convenio Marco de Protección de las Minorías con el argumento de la

“preservación de la estabilidad social y política, la seguridad democrática, la prevención de las tensiones sociales” para la protección de “la diversidad cultural y lingüística”⁶⁵.

3.1.2.1 El Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales

Es el primer instrumento multilateral vinculante, a diferencia de lo dictaminado por la OSCE, este documento no solo vincula de carácter político o moral sino también de manera jurídica⁶⁶.

El objetivo del Convenio es garantizar la libertad de las minorías nacionales promoviendo la igualdad en condiciones que permitan la preservación de su identidad y el desarrollo de su cultura. Lo negativo es que no son normas directamente aplicables, sino que son de carácter programático que facultan la acción de los Estados para que mediante medidas legislativas y administrativas garanticen la identidad, es por ende, una debilidad del Convenio pues deja al arbitrio de los Estados la protección de las minorías con el único principio de la no discriminación como directriz⁶⁷.

El problema del Convenio marco es que solamente se reconoce los derechos individuales inherentes a las personas que se consideran parte de una minoría nacional, no existe por tanto un reconocimiento explícito de derechos colectivos lo que supone una desvirtualización de la eficacia en la protección pues los Estados asumen un grado de compromiso inferior.

El Convenio tiene una serie de principios que operan de manera obligacional hacia el Estado frente a las personas pertenecientes a una minoría, titulares de los derechos correlativos a esas obligaciones. Destaca el respeto y garantía de la igualdad y la no discriminación (artículo 4), esto significa contemplar medidas de discriminación positiva para que gocen de un trato de favor y compensar sus debilidades. Además de la garantía de condiciones que preserven y desarrollen la cultura, religión, lenguas y tradiciones (artículo 5).

Por último, hay que mencionar una serie de derechos específicos cuando son ejercidos por los miembros de la minoría como pueden ser el de la libertad de reunión,

⁶⁵ Véase OCHOA JIMÉNEZ, M.J., “Protección jurídica de las minorías en Europa”, *Sistemas Regionales de Protección de los Derechos de la Persona Humana*, 2014, p.223

⁶⁶ El Parlamento de Estonia ratificó el Convenio Marco para la Protección de las Minorías nacionales en 1996, pero entró en vigor recién en 1998.

⁶⁷ Citado en GARCIA RODRÍGUEZ, I., “Las Minorías en una sociedad democrática y cultural.”, *Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares*, 2001. pp. 127-163.

de asociación, de religión, de expresión (artículo 8 y 9) o el aprendizaje y utilización de la propia lengua (10 a 14), el ejercicio de la participación en la vida pública de los Estados (artículo 15), y el derecho a la comunicación y cooperación transfronteriza así como la prohibición de la asimilación forzada (artículo 5 y 16).

3.1.2.2 Carta Europea de las Lenguas Minoritarias

La protección de la identidad cultural llevó a la elaboración de un tratado que protegiese uno de los elementos más valiosos de la capacidad identitaria: el de las lenguas. El olvido o abandono de una lengua supone la pérdida de una identidad social y territorial. La firma del tratado se produjo el 5 de noviembre de 1992 en Estrasburgo, incitado previamente por la Resolución, de 30 de octubre de 1987, aprobada por el Parlamento Europeo sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas en las Comunidad Europea en la que se apoyaba expresamente la elaboración de la Carta⁶⁸.

El contenido de Carta es importante pues en el Preámbulo se afirma la importancia de las lenguas minoritarias como mecanismos de desarrollo de tradiciones y riqueza cultural, la contribución al fomento supone una importante construcción democrática en su vertiente cultural, pero siempre en base a un límite que es el respeto al marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial⁶⁹.

Estonia al independizarse de la Unión Soviética en septiembre de 1991, y consecuencia de la fuerte representación de la minoría rusa en la zona, fue bastante reticente, y por tanto aún no ha firmado ni ratificado el instrumento jurídico al temer por su integridad territorial, su soberanía y su independencia nacional, no obstante el carácter democrático de la Carta niega que el reconocimiento lingüístico puede devenir en conflicto territorial⁷⁰.

La protección se realiza desde la perspectiva sectorial y de la graduación, es decir, desde áreas primordiales como la enseñanza, la administración pública o medios de comunicación, y dentro de las cuales se fijan también subáreas como los diferentes niveles educativos. La coordenada de la graduación se basa en que en la comunicación

⁶⁸ El Parlamento Europeo ha solido adoptar en esta cuestión una postura que favorezca la estabilidad entre regiones culturales como la rusa y las estructuras geográficas de los poderes locales. Referencia en VIDAURRETA DE LA CRUZ, M. . op. cit., p.244

⁶⁹ PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo”... op. cit., p. 173

⁷⁰ Ibid., pp.156-158. España aprobó y ratificó en 2001. BOE 222 de 15/09/2001. <https://www.boe.es/boe/dias/2001/09/15/pdfs/A34733-34749.pdf>

puede darse a través de por ejemplo la creación de una estación de radio o de una cadena de televisión. Pero es el Estado el que al final decide el área y el grado en el que la lengua minoritaria está presente.

El Tratado supone una garantía respecto a la existencia y al desarrollo de la lengua como valor cultural, supone en segunda instancia un reproche a las políticas públicas – en referencia a las dominaciones pasadas etnocentristas- que se esforzaron por erradicar de la vida pública y enseñanza las lenguas minoritarias, pero sin embargo se queda a medio camino de la obligación proteccionista que se debe imponer a los Estados, pues la promoción lingüística depende del interés que ponga el Estado en potenciar la lengua oficial. En definitiva la importancia de Carta es que impulsa “aunque de manera limitada la protección de las lenguas europeas que contiene un núcleo duro de derechos lingüísticos y puede afirmarse que constituye un instrumento protector de las minorías nacionales”⁷¹.

3.1.3 La Unión Europea

El origen económico pronto se desarrolló con elementos exteriores a un mercado económico interior. Los derechos humanos, y por consecuencia, el respeto a las minorías nacionales vertebran la política tanto interior como exterior de la Unión. En 1999 es cuando se puso en balanza el respeto a los derechos humanos, el Consejo Europeo por aquel tiempo, consideró oportuno recoger en una Carta los derechos fundamentales vigentes en la UE. La Carta fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, y se convirtió jurídicamente vinculante en la UE con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009.

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea no hacen una alusión explícita a la protección de las minorías; en el Tratado de Maastricht se quiso introducir un artículo – que no prosperó- con el siguiente texto: la Comunidad “reconoce en su territorio la existencia de minorías étnicas y/o grupos lingüísticos... y considera necesarias medidas para la preservación y libre desarrollo de su identidad lingüística y cultural”⁷². A pesar de no existir esa referencia directa, sí existen menciones concretas en algunas Acta de Adhesión como puede ser a los habitantes de las Islas Aland (Finlandia).

⁷¹ Citado en MANDINABIETIA, D. “La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 53, 2001, pp. 750-752.

⁷² Véase CASTELLÀ, S. *La Protección internacional de las Minorías*. Ed. Silva, Tarragona, 2002, p. 290.

Las referencias a la minoría en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se encuentran en dos artículos concretos; el artículo 21 que establece el principio de no discriminación cuya alcance va en correspondencia con lo establecido en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 53.2 de la Carta), y el artículo 22 que hace referencia a la pluralidad cultural, religiosa y lingüística y aunque no explicita una referencia a las minorías nacionales, esa concepción de diversidad amplia positiviza su protección.

Por otra parte, las instituciones de la Unión Europea han estado bastante activas destacando el activismo del Parlamento Europeo debido a que en los países del Este, muchos de los escaños obtenidos son de los partidos políticos que representan a los grupos étnicos minoritarios. Del Parlamento Europeo, destaca la aprobación de ciertas resoluciones importante como es la «Resolución sobre un Convenio comunitario de culturas y lenguas regionales» o la resolución para un Convenio de los derechos de las Minorías Étnicas de 16 de octubre de 1981 (la llamada Resolución Arfé), o la «Resolución del Parlamento Europeo sobre las Lenguas y Culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea» aprobada el 30 de noviembre de 1987⁷³.

4. LA PROTECCIÓN DE LA MINORÍA RUSA EN ESTONIA

4.1 CIUDADANÍA: LA IDENTIDAD NACIONAL Y LA APATRÍDIA

La nacionalidad es definida como el “derecho a tener derecho”⁷⁴, da condición de ciudadanía, un derecho básico del hombre y su ausencia ocasiona la vulnerabilidad de las personas apátridas, pues la nacionalidad es el medio por el cual los ordenamientos internos instruyen el disfrute de los derechos y libertades fundamentales *ergo* el derecho

⁷³PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo”... op. cit., p. 176

⁷⁴ Citado por HERÍAS FERNÁNDEZ, B.M., “Los apátridas como grupo vulnerable: concepto y regulación”, *Máster en Protección Jurídica de las Personas y los Grupos Vulnerables*, Universidad de Oviedo, 2011, con referencias a Arendt H., *The Origins of Totalitarianism*., Harcourt, San Diego- Nueva York - Londres, 1968, pag 296-7 o Pérez v Brownell, 356, US 44, 1958. Opinión disidente del Juez Warren: “...Remove this priceless possession and there remains a stateless person, disgraced and degraded in the eyes of his countrymen. He has no lawful claim to protection from any nation, and no nation may assert rights on his behalf. His very existence is at the sufferance of the state within whose borders he happens to be (...) and thereby deprived of the right to assert any rights.”

También argumenta Torpey, J., *The invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 123: una anomalía tal que el problema de los apátridas no es que no sean iguales ante la ley, sino que no existe ley alguna para ellos; no el que estén oprimidos sino que nadie quiera siquiera oprimirlos

a la nacionalidad es de una trascendencia fundamental para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales.

Sin embargo, el limbo jurídico en el que viven no fundamenta una desprotección total de derechos, es decir, se separa en parte la estricta correlación de que los derechos son únicamente inherentes a la nacionalidad gracias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que recoge una premisa básica de la normativa internacional de los derechos humanos por el cual “toda persona, en virtud de su humanidad intrínseca, debe disfrutar de todos los derechos humanos, a menos que distinciones excepcionales, por ejemplo, entre ciudadanos y no ciudadanos, obedezcan a un objetivo legítimo del Estado y sean proporcionales al logro de ese objetivo”⁷⁵.

El artículo 15 de la Declaración dictamina el derecho a que toda persona tenga nacionalidad por tanto se reafirma la idea que la nacionalidad es un derecho humano confirmando el necesario papel de la identidad jurídica para el ejercicio de los derechos, y que el goce de derechos no se dictamina de manera originaria a la nacionalidad sino a la condición de ser humano mas aún existen ciertos derechos relevantes contemplados en los instrumentos jurídicos internacionales de los que se excluyen a los no ciudadanos como los derechos políticos o los derechos económicos.

4.1.1 Referencias jurídicas internacionales a la apatridia

En primera lugar es importante reseñar la labor normativa de Naciones Unidas⁷⁶ sobre todo en la década de los 50, la cual elaboró una normativa internacional como es la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, aprobada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 (en adelante, Convención de 1954) y por otro lado, con el intento de reducción de las causas de la apatridia, daría como resultado la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961 (en adelante, Convención de 1961).

La importancia de estas convenciones reside en que en primer lugar da un marco jurídico que define su situación y dota de significado lo que es ser apátrida “toda

⁷⁵ Véase HERÍAS FERNÁNDEZ, B.M., op.cit., p.24 en referencia a Weissbrodt, D., *Informe final del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos*. Documento E/CN.4/Sub.2/2003/23, p. 7.

⁷⁶ En relación con la protección de las minorías, existe un tratado internacional que es la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas promovido desde el ámbito de Naciones Unidas que se abrió a la firma al comienzos de 2007 y cuya entrada en vigor, con carácter general, para los que lo hubieran ratificado en diciembre de 2010, sin embargo la respuesta de Estonia es muy preocupante porque se resiste a firmarla; posicionamiento extraño debido a los graves acontecimientos ocurridos en el país durante la ocupación soviética.

persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” (art.1.1) que, a diferencia de la definición de refugiado no tiene límite temporal o espacial alguno.

La Convención de 1961 carga a los Estados con unas obligaciones positivas de otorgamiento de nacionalidad bajo una serie de circunstancias en contraste con las obligaciones esencialmente negativas de la Convención de La Haya de 1930, y aunque los principios si bien no están aceptados de manera universal e incondicional por todos los Estados entre los que se incluye la República de Estonia “desarrolla y refleja claramente principios básicos de derechos humanos, como el derecho a una nacionalidad o el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella”⁷⁷.

El instrumento jurídico que ha obligado la actuación de todos los Estados para garantizar el derecho a una nacionalidad es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. El artículo 15 de la Declaración dictamina el derecho de toda persona a tener nacionalidad y la prohibición del poder arbitraria a la hora de denegársela a alguien⁷⁸.

A partir de ese artículo, se desarrollaron otras normativas para eliminar la discriminación respecto de la apatridia así por ejemplo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 aunque no exista una referencia explícita al derecho a nacionalidad, recoge la obligación de los Estados partes de garantizar a todos los individuos los derechos recogidos en el Pacto sin distinción del origen nacional o social (art.2), entonces aunque el Pacto no reconozca la existencia de un derecho a la nacionalidad a nivel genérico, sí referencias concretas como por ejemplo el artículo 24 “todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad” o el artículo 26 que recoge el principio de no discriminación.

⁷⁷ HERÍAS FERNÁNDEZ, B.M., op. cit., p.48

⁷⁸ La Comisión de Derecho Internacional ha elaborado un proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados; el planteamiento de codificación surgió por la petición de la Asamblea General en la resolución 51/160. En ese proyecto aunque se afirma que la nacionalidad depende de la regulación interna de un Estado, se debe conjugar los intereses estatales e individuales. El proyecto expone el derecho subjetivo de la persona a la nacionalidad en el caso de la sucesión de Estados dotando de efectividad el derecho a la nacionalidad recogido en el art. 15 DUDH, además clarifica el principio de la obligación de dichos Estados de prevenir la apatridia. Véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Legislación básica de Derecho internacional público*, Ed. Tecnos, Madrid, 2011, pp. 124-125,

El Comité de Derechos Humanos se encarga de emitir informes sobre el cumplimiento del Pacto por parte de los Estados, y es por ello que ha dictado una serie de comunicaciones en relación sobre ciertos asuntos en los que la República de Estonia ha estado implicada como son el asunto Borzov c. Estonia (Comunicación 1136/2002), Tsarjov c. Estonia (Comunicación 1223/2003) y Sipin c. Estonia (Comunicación 1423/2005). En todos ellos el conflicto trataba sobre la denegación de la nacionalidad estonia por razones de seguridad y estabilidad nacional, este asunto iba en referencia directa a lo que proclamaba el artículo 26 del Pacto sobre la prohibición de la discriminación por origen nacional o social.

El Comité argumentó que la seguridad nacional es un asunto íntimamente relacionado con la soberanía de un Estado, y aunque no excluye ipso facto el examen por parte del Comité de la existencia o no de discriminación, no existe ningún criterio específico para conceder la ciudadanía mediante la naturalización. En los tres supuestos, el Comité concluyó que no había habido violación del Pacto por parte del Estado⁷⁹.

En el ámbito europeo, es importante adentrarse en la actuación normativa del CdE.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio de Roma de 1950) no incluye el derecho a la nacionalidad como derecho a proteger. Sin embargo es verdad que existen una serie de Convenios que codifican la protección en el ámbito de Naciones Unidas como es el Convenio sobre reducción de casos de múltiple nacionalidad y sobre obligaciones militares en caso de múltiple nacionalidad, hecho en Estrasburgo el 6 de mayo de 1963, el Convenio Europeo sobre Nacionalidad, hecha en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997, o en 2006 el Convenio del Consejo de Europa para la prevención de la apatridia en la sucesión de Estados (en adelante, Convenio de 2006) aunque en su mayoría estos instrumentos jurídicos no ha sido ratificados por todos los Estados miembros del Consejo.

Partiendo de la base de que los derechos humanos están interrelacionados entre sí, el Convenio de Roma, en base a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se aplica a los apátridas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado parte tal y como se sintetizó en el asunto Kuric⁸⁰; la apatridia tiene una relación directa con las violaciones de los derechos recogidos en el Convenio de Roma por ejemplo la

⁷⁹ Véase HERÍAS FERNÁNDEZ, B.M., op. cit., p.60

⁸⁰ Kuric c. Slovenia Kuric and others v. Slovenia de 26 Junio de 2012, demanda nº 26828/06 , párr. 353

prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (art.3 Convenio de Roma), el respeto a la vida privada y familiar (art.8 Convenio de Roma) o en definitiva la prohibición de la discriminación (art. 14 Convenio de Roma).

El TEDH lo que afirma es que existe una interconexión entre el derecho a una nacionalidad y los derechos recogidos en el Convenio de Roma por el cual cualquier acción que deniegue la nacionalidad por motivos arbitrarios son susceptibles de amparo por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por último, la regulación del derecho a la nacionalidad dentro de la UE es competencia exclusiva de los Estados nacionales por ende las referencias en el Derecho primario han de entenderse subordinadas a la ciudadanía del Estado miembro que se tenga en un primer momento.

El artículo 9 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por el cual se crea la concepción de ciudadanía de la Unión, establecen que ser ciudadano nacional constituye de manera automática ser ciudadano de la Unión sin sustituirla, sino complementarla, por tanto, la ciudadanía de la Unión no la puede conceder la Unión Europea *per se* sino que existe un condicionante previo como es la ciudadanía (la nacionalidad) de un Estado miembro. Si se pierde la nacionalidad de un Estado miembro supone de manera directa la pérdida de la nacionalidad de la Unión, puesto que no se puede ser ciudadano de la Unión si no se es nacional de un Estado miembro.

Ante esta situación, es evidente que la UE no puede gestionar jurídicamente los supuestos de apatridia puesto que es competencia estatal, tan solo aquellos casos de los apátridas que pueden acogerse a la protección internacional (refugiados o personas que gocen de protección subsidiaria), la UE tiene un peso jurídico de acción; uno de los intentos es positivizar un sistema europeo común de asilo en consonancia con el espacio de libertad, seguridad y justicia.

La regulación jurídica se basa en una directiva para la armonización sobre el reconocimiento de los refugiados y el contenido del estatuto de refugiado de los Estados miembros de la Unión Europea con lo cual el problema de los no ciudadanos se toca de manera incidental debido de que la regulación se ocupa del asilo: en primer momento era la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 que fue derogada por la

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

4.1.2 Política de ciudadanía de Estonia después de 1991

La restauración de la soberanía de Estonia se basó en la construcción de un nacionalismo étnico excluyente con la estonificación como ideología oficial. El objetivo era hacer frente a las décadas de asimilación de políticas soviéticas de asentamiento y movilizaciones iniciadas en la época estalinista por ello la presencia en el país báltico de rusófonos era un gran obstáculo sobre todo teniendo en cuenta la predominancia en los núcleos neurálgicos del país como Tallinn o Narva⁸¹.

La presencia era por lo tanto *invasora* debido a que tenían condiciones ventajosas en pro de su situación geográfica y en razón de sus cargos o competencias políticas. A partir de la independencia, la situación iba a cambiar; los que habían sido dominantes de todas las estructuras del país, iban a pasar a ser en gran parte a ser dominados.

La inserción jurídica de los rusos en la nueva sociedad civil estonia pudo plantarse desde diferentes perspectivas: evitar su presencia expulsándolos del país, limitar sus posibilidades de trabajo, integrarlos gradualmente o por último aceptarlos a todos como ciudadanos.

En la construcción democrática no era viable la asunción de políticas radicales por eso la limpieza étnica del país que suponía la violación de normas de compromiso internacional, no era posible además muchos de los rusos eran habitantes largamente establecidos ahí que no querían abandonar el país, ni tampoco como alternativa se podía iniciar la aceptación directa de ciudadanía porque suponía respaldar las consecuencias de la invasión realizada en los años cuarenta⁸².

La condición de ciudadanía se basó en la idea de la restauración⁸³; no solo se restauraba la independencia sino que también se recuperaba la ciudadanía estonia a través de la antigua Ley de Ciudadanía de 1938 que concedía la condición a aquellas

⁸¹ PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo”... op. cit., p.157

⁸² VETIK, R., “Citizenship, statelessness and belonging in Estonia”, *Tallinn University, ECPR General Conference*, 2011, p.3

⁸³ A diferencia de la mayoría de las 15 repúblicas post soviéticas que decidieron otorgar ciudadanía en base a la residencia en la llamada “opción cero”: todo el mundo que vivía en el país cuando se proclamó la independencia de países como Kazajistan fueron considerados ciudadanos. Véase TONSMANN, S., “Naturalization and citizenship in Latvia and Estonia”, *report University of Zurich for Committee on Petitions European Parliament*, 2018, p. 8

personas que habían vivido en el periodo de entreguerras (de las dos guerras mundiales) y sus descendientes (lo que suponía aproximadamente un 60% de sociedad).

Por tanto la minoría rusa quedaba excluida de ese reconocimiento, pero para evitar un limbo jurídico de su situación en 1993 fue adoptada la Ley de Extranjería para los ciudadanos de estados extranjeros y apátridas o extranjeros. La legislación no hacía distinción entre categorías de nacionales, y además tenían los mismos derechos sociales que los ciudadanos como era la protección social, es decir, estaban sujetos a la Ley de Protección Social, Ley de Protección Social de Desempleados, Ley de Protección Social de Minusválidos, Ley de Seguro de Pensión Estatal, Ley de Apoyo Estatal para Familias, etc⁸⁴.

La bicefalia entre ciudadanos estonios y los no ciudadanos o extranjeros se fundamentó para garantizar la supervivencia de la nación, se proyectó el estatus de no ciudadano como parte de una política humanitaria con la intención de que fuese de manera temporal más que producto de un acto discriminatorio o excluyente⁸⁵.

El gobierno de Estonia en pro de la búsqueda de una integración de esa parte de la sociedad, aprobó un par de años después, en 1995, una nueva Ley de ciudadanía en Estonia que establecía una serie de requisitos para aquellos no ciudadanos pudiesen naturalizarse estonios: la persona debía haber residido en Estonia antes del 1 de julio de 1990 y poseer un permiso de residencia permanente o de larga duración en el momento de la presentación la solicitud, además debía tener conocimientos lingüísticos del idioma, tener mínimo 15 años, un conocimiento básico de la Constitución Estonia, tener un ingreso legal permanente para mantenerse a sí mismo y a sus dependientes, tener una residencia registrada en Estonia y por último prestar juramento de lealtad al Estado.

Desde 1995, la Ley de ciudadanía se ha modificado varias veces para facilitar los requisitos de obtención de la ciudadanía para ciertas categorías de no ciudadanos: en 2004, el período de espera para la naturalización se redujo a seis meses –antes era un año- y se simplificó un procedimiento de naturalización para las personas con

⁸⁴ Véase VETIK, R., op. cit., p.5. A pesar de eso, la apatridia no otorga los mismos derechos laborales que la ciudadanía plena. En virtud del artículo 29 de la Constitución de Estonia, todo ciudadano estonio tiene derecho a elegir su profesión y su lugar de trabajo. Ciudadanos extranjeros y las personas apátridas también disfrutan de este derecho pero solo los ciudadanos estonios pueden realizar funciones civiles y gubernamentales.

⁸⁵ REINE, R., “Protection of stateless persons in Latvia”, *Seminar of Statelessness and Protection of Stateless Persons within the EU European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, 2007, pp. 1-2

discapacidad. Además, de acuerdo con la última modificación de 2015, el artículo 13, sección 4 de la Ley de ciudadanía, habilita un procedimiento de naturalización simplificado para los menores de 15 años de edad que nacieron en Estonia después del 26 de febrero de 1992 si ambos padres son apátridas pero al momento de presentar la solicitud, residen legalmente en Estonia por no menos de cinco años⁸⁶.

La bicefalia existente entre los ciudadanos estonios y los no-ciudadanos o extranjeros se ha visto reducida en cuanto a número gracias a esa política de naturalización, pero en cambio ha producido una división entre la minoría rusa que al comienzo de la consolidación de la República de Estonia tenía una identidad jurídica y social unificada, y en la actualidad se encuentra dividida entre aquellos que se han naturalizado y aquellos que no.

Para aquellos que no se han naturalizado, Inga Reine hace una referencia al estatus donde dictamina que “la única diferencia entre los ciudadanos y los no ciudadanos eran en los derechos políticos, tanto en el derecho a votar como a candidatearse y la no posibilidad de trabajar en puestos de servicio civil y de seguridad nacional”⁸⁷ salvo que en Estonia a diferencia de Letonia, tenían y tienen la oportunidad de votar en las elecciones locales.

Por tanto, los apátridas tienen residencia legal en Estonia. Su situación jurídica les habilitaba para solicitar un pasaporte diferente (los famosos llamados pasaportes de color gris) pero estaba y está sujeto a diferentes regulaciones de visa. Actualmente los que mantienen este estatus tienen la posibilidad de moverse libremente por el espacio Schengen por un máximo de noventa días dentro de un período de seis meses, pero lo más importante, y que es la razón por la que no se naturalizan como ciudadanos estonios, les da derecho a viajar sin visa a la Federación de Rusia y otros países ex soviéticos, lo que resulta beneficioso debido que la mayoría de las personas tienen fuertes vínculos económicos o familiares en estos países. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si esas personas nacieron en Rusia, pero renunciaron a su nacionalidad rusa, tienen prohibido visitar el país para siempre.

Existen muchas razones por las que este subgrupo dentro de la minoría rusa no ha podido naturalizarse; en primer lugar, es y era obligatorio tener el nivel suficiente de

⁸⁶ TONSMANN, S., op. cit., p.14

⁸⁷ Ibid. pp. 1-2

conocimiento de la lengua estonia o la historia de Estonia. Para las personas que nunca aprendieron la lengua, que el ruso era la lengua materna porque era la única permitida en la Unión Soviética, aprender de cero una nueva lengua supone una gran dificultad.

Otra razón de peso es la historia y el sentimiento de pertenencia a Rusia. Muchos consideran innecesario e incorrecto solicitar la ciudadanía del país porque creen que la política, elegida por el gobierno, para otorgar la ciudadanía es injusta y humillante para ellos. Esta diversidad entre los hablantes de ruso en Estonia conduce a diferentes niveles de disponibilidad de políticas de derechos para los grupos respectivos y problemas en la modulación de las políticas sociales.

4.1.3 La ineficacia jurídica de la naturalización: la no integración de la minoría.

La política estatal de integración a través de la compensación de los costes de formación del idioma estonio, la consolidación de los exámenes, y la exención parcial o total de las personas con discapacidad de los exámenes, ha producido una disminución de las personas apátridas: mientras que en 1992 esta cantidad suponía un 32% de la población (suponía casi medio millón de personas), en 2003 cayó hasta el 12% y en la actualidad un 5'7% lo que supone unas 77.268 personas de acuerdo a las estadísticas disponibles del Ministerio del Interior de la República de Estonia⁸⁸.

Sin embargo, a pesar de que de la reducción del número de personas con nacionalidad indeterminada⁸⁹, existe un problema latente que es difícil de solucionar: ha disminuido el porcentaje de solicitudes de naturalización para obtener la ciudadanía estonia de acuerdo con el Centro de Información Legal para los Derechos Humanos y la Integración Estudios de seguimiento debido en primer lugar a que sigue existiendo una aversión emocional a la ciudadanía estonia, muchos creen que ellos a pesar de no ser estonios de origen étnico, deberían haber recibido automáticamente la ciudadanía estonia, y en segundo lugar se han formado entorno a la minoría rusa una comunidad

⁸⁸ Datos provenientes de la Respuesta del Gobierno de Estonia al Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, 2017.

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/SR/NationalityImmigration/Estonia.pdf>

⁸⁹ Es el término usado para referirse a los ciudadanos soviéticos que no eran estonios de nacimiento o que con el paso de los años no se han naturalizado o no han adquirido ciudadanía de otro país.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/604952/IPOL_IDA\(2018\)604952_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/604952/IPOL_IDA(2018)604952_EN.pdf)

cultural nacional que es reacia a identificarse con todo lo relativo a la sociedad estonia, puesto aún más en relieve después de los disturbios sociales de 2007⁹⁰.

El conflicto de la primavera de 2007 surgió por el traslado de un lugar céntrico y emblemático de la ciudad a una zona más apartada de la ciudad del soldado de bronce, que conmemoraba la victoria del ejército soviético sobre el ejército alemán. Este traslado provocó altercados entre la minoría rusa y un sector de la población estonia, los actos vandálicos se trasladaron hasta el día siguiente; una violencia sin precedentes con más de mil arrestados y con cientos de heridos. El enfrentamiento prosiguió pues se produjeron ciberataques a los sistemas de información de la infraestructura pública y privada estonia por otra parte el tratamiento informativo del suceso fue bastante distinto; la gran mayoría de la prensa nacional e internacional informó fehacientemente de los hechos incluyendo los actos vandálicos y los destrozos producidos a establecimientos y negocios pero la prensa rusa utilizó la noticia para criminalizar la actuación de la política estonia, lo que fue un caldo de cultivo para la radicalización de la sociedad estonia⁹¹.

El proceso de naturalización encuentra otro gran problema que es la asimilación lingüística evidenciada en la reforma de las escuelas medias rusas que comenzó en la misma época de los enfrentamientos. El plan fue pensado para aumentar el conocimiento de la lengua estonia entre los jóvenes de habla rusa introduciendo en los últimos tres grados de la escuela secundaria, el 60% de las asignaturas en estonio cuando, antes de la reforma, las escuelas medias rusas tenían derecho a enseñar todas las asignaturas en ruso⁹².

La reforma ha encontrado una oposición extendida entre la comunidad rusófona debido a la insuficiencia de maestros rusos capaces de enseñar la lengua del Estado, asimismo del desconocimiento por parte del gobierno de las necesidades de la comunidad⁹³. Existe ambigüedad en la regulación porque aunque faculta a las escuelas a enseñar un 40% de sus temas en un idioma distinto del estonio, estas deben recibir el

⁹⁰ Véase SCHELLAARS, D. "Integration of Russian-speaking minorities and stateless persons in estonian society", *Thesis Tallinn University of Technology*, 2016, p. 16

⁹¹ Citado en GANUZA ARTILES, N., "Situación de la Ciberseguridad en el ámbito internacional y en la OTAN". *Cuadernos de estrategia*, 2011, nº 149, pp. 174-177.

⁹² EHALA, M. "Russian Minority in Estonia After Crimea". *Aspen Review: Central Europe*, 2014, nº2, p. 47.

⁹³ CIANETTI, L. *The Quality of Divided Democracies: The Representation of the Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia. Tesis Doctoral. UCL (University College London)*, 2015, p. 115

permiso para hacerlo por el gobierno. Esto, en teoría, da a las escuelas una medida de flexibilidad en la implementación de la reforma. Sin embargo, no existen criterios concretos del gobierno para basar su decisión sobre las solicitudes con lo que se deja al arbitrio político del gobierno.

Las políticas de educación tienen una incidencia directa en la minoría pues adentran en la identidad sociolingüística de la comunidad, y ahí es donde entra la importancia de las comunidades locales –los no ciudadanos pueden votar en las elecciones locales- y en especial del poder de la capital, Tallinn, en la estructura política del sistema educativo porque aunque la administración local no tiene competencia en los planes de estudios educativos sí tiene responsabilidad directa para la selección de directores con lo que tienen un influencia de implementación⁹⁴.

El conflicto educativo, la incertidumbre política y la falta de poder minoritario han creado una realidad paralela entre la minoría rusa y la comunidad estonia que aún debe resolverse.

4.2 DERECHO ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN DE LA MINORÍA

Estonia tiene un problema con la ausencia de garantías de disfrute de ciertos derechos políticos y civiles de una parte de su sociedad. La importancia reside en que la participación política determina la orientación social, económica e histórica de un país. Los derechos políticos son prerrogativas exclusivas de la persona que vertebran la esencia propia del Estado democrático, su garantía justifica la legitimidad y legalidad del poder que el Estado va ejercer sobre la comunidad⁹⁵.

4.2.1 Referencias internacionales a los derechos políticos

La protección jurídica de los derechos políticos de las personas se materializó el 16 de diciembre de 1966 con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), aunque previamente fue sistematizado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la

⁹⁴ En Tallin hay 65 escuelas, de las cuales 25 (40%) son de enseñanza rusa según asegura en CIANETTI, L. op. cit., p. 121

⁹⁵ Según Kelsen, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social como se afirma en ÁLVAREZ GÁLVEZ, I., “Sobre el concepto del derecho subjetivo de Hans Kelsen” Boletín de la Facultad de Derecho, nº17, 2001.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2001-17-C830506E/PDF>

Organización de Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 217 A (III), siendo su fecha de adopción el 10 de diciembre de 1948.

El PIDCP estableció disposiciones que garantizaban derechos políticos de las personas; en el artículo 2(1) se dictamina la no discriminación por motivos de origen nacional o social, o el artículo 25 que manifiesta el derecho a la participación en la conducción de asuntos públicos o el derecho a sufragio activo o pasivo en elecciones periódicas auténticas. Sin embargo no hay ninguna referencia específica a la participación en política de las minorías nacionales⁹⁶.

El año de la independencia de Estonia se aprobaba por la Asamblea General de ONU la Resolución 47/135 que suponía la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas cuya base venía inspirada por las disposiciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativas a los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. En los artículos 2 y 5 reconoce que tienen derecho a participar efectivamente en la vida pública y, en consecuencia, en las decisiones que al respecto se adopten en lo interno y externo, es decir, en los ámbitos nacional y regional, que por supuesto, les afecte⁹⁷.

En el ámbito europeo, destaca el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y que entró en vigor en 1953; en el artículo 3 de su Protocolo Adicional exige unas elecciones libre, a la participación electoral, sin embargo, no hace ninguna referencia a la participación y elección como cargo público.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado que ese derecho participación política en un proceso electoral también ha de estar garantizado en los parlamentos de las comunidades y regiones o también a instancias europeas como el Parlamento Europeo –no así en los municipios-⁹⁸.

⁹⁶ Los derechos políticos están garantizados solo para los ciudadanos, pero Estonia permite a los no ciudadanos votar durante el elecciones gubernamentales locales véase en KOSTIUSKINA, J., “The protection of the political rights of the Russian-speaking minorities in Estonia and Lithuania in a context of The Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Tesis Doctoral. Tilburg University*, 2013, p.17

⁹⁷ MOLINA CARRILLO, J.G, op. cit., p. 14

⁹⁸ Sentencia del TEDH de 2 de marzo de 1987 (Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium) o Sentencia del TEDH de 1 de julio de 2004 (Asunto Vito sante santoro contra italia) donde se realiza una interpretación

Por último, es importante destacar la protección de los derechos políticos en el Convenio Marco para las Minorías Nacionales que fue aprobado por el Consejo de Europa en 1994, y entró en vigor en 1998. Hay dos artículos que fundamentan de manera explícita la protección de manera no discriminatoria: el artículo 4(2) que establece que los Estados Parte, en este caso Estonia, "se comprometen a adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas para promover, en todos los ámbitos de la vida económica, social, política y cultural, igualdad efectiva entre las personas que pertenecen a una minoría nacional y las que pertenecen a la mayoría".

El sentido jurídico de "medidas adecuadas" debe de estar en conformidad con el principio de proporcionalidad⁹⁹ entonces cualquier medida proteccionista no debe contrariar a los principios de no discriminación e igualdad. La puntualización es importante porque en palabras de Boaventura de Sousa Santos en referencia a las minorías "las personas tienen derecho a ser iguales cuando la diferencia les haga inferiores, pero también el derecho a ser diferentes cuando la igualdad ponga en peligro su identidad"¹⁰⁰. La referencia es que no hay privilegiar a las minorías nacionales por eso el apelativo a *adecuada*, pero tampoco hay que situarlo en una posición vulnerable porque en la mayoría de situaciones como pasa en Estonia, la minoría nacional tiene dificultades para ejercer derechos políticos, para participar eficazmente en la toma de decisiones, y por lo tanto para proteger los intereses de sus grupos minoritarios.

El artículo 15 de la CMPMN reviste de importancia pues establece a Estonia, al haberlo ratificado, que "cree las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica y en los asuntos públicos, en particular las que les afectan"¹⁰¹.

El Comité Ad Hoc para la Protección de las Minorías Nacionales (CAHMIN) en el párrafo 80 del Apéndice V del Informe de la protección de las minorías nacionales ha

restrictiva de manera que las garantías derivadas del Convenio no se extienden a todo tipo de comicios, sino sólo a aquellos en las que se elige un órgano representativo con capacidad para aprobar en su ámbito territorial leyes sobre cuestiones cruciales en una sociedad democrática.

Análisis en BERNALES BALLESTEROS, E., "El derecho humano a la participación política". *Derecho PuCP*, 2006, vol. 59, pp.13-14.

⁹⁹ Según uno de los órganos de redacción de la FCNM, el Comité Ad Hoc para el Protección de las Minorías Nacionales (CAHMIN) citando en KOSTIUSKINA, J., op. cit., p. 18

¹⁰⁰ DE SOUSA SANTOS, B., "Parte II. Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos", en GÓMEZ ISA, F. y PUREZA, J.M., "La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI", Ed. Universidad de Deusto, 2004, p. 121.

¹⁰¹ CARNERERO CASTILLA, R. op. cit., p. 10

subrayado que la principal búsqueda protectora del artículo 15 es la “la igualdad real entre las personas pertenecientes a las minorías nacionales y los que forman parte de la mayoría” que puede ser mediante la constitución de instituciones que doten de representatividad a la minoría para la toma de decisiones que tengan respaldo social, mas realmente en Estonia supone una medida muy difícil cuando todavía hay habitantes que siguen teniendo la condición jurídica de no ciudadanos y pueden participar solamente en las elecciones de carácter local.

En definitiva, mientras que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos modela un articulado más general sobre las garantías políticas de personas ante cualquier tipo de discriminación, los artículos 4 (2) y 15 de la CMPMN son más específicos concretizando los objetivos y la eficacia de las medidas a tomar estableciendo obligaciones más precisas para Estonia para lograr la igualdad de disfrute de los derechos políticos entre las minorías nacionales y la mayoría.

La Unión Europea hizo referencia en su artículo 8B 2. del TUE (versión Maastricht)¹⁰² al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en base a una Resolución anterior del Parlamento Europeo del 10 de octubre de 1991 sobre el procedimiento electoral uniforme, en la que reconocía el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en el Estado miembro de residencia respecto las elecciones europeas.

El Consejo adoptó la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993 por el que se fijó el derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito de las elecciones europeas de toda persona que fuese ciudadano de la Unión y que sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpliese las condiciones a las que la legislación de éste supeditase el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de un Estado miembro. De la misma manera, se dictamina que ninguna persona podía ser candidato en más de un Estado miembro en las mismas elecciones (art.4).

La proclamación de este derecho supuso acabar con la concepción de representación nacional de los Estados miembros en las elecciones al Parlamento Europeo, se eleva por

¹⁰² Actual artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE)

tanto la idea de que los candidatos son ciudadanos europeos de un Parlamento que representa a todos los ciudadanos de la Unión¹⁰³.

4.2.2 Encaje normativo de los derechos políticos en Estonia

La Carta suprema de Estonia establece una serie de disposiciones que tienen un impacto directo en el disfrute de los derechos políticos de la minoría así el artículo 9 establece que los derechos y libertades serán iguales para los ciudadanos estonios y los apátridas, refrendado por el artículo 12 que dictamina la prohibición de toda discriminación basada en nacionalidad u origen.

La protección es verdad que se ve diluida en parte por las garantías que establecen solo a ciudadanos estonios; el derecho a ser nominado a presidente de la República solo pueden los estonios de nacimiento como imponen los artículos 57, 60 y 79 de la Carta magna, o el artículo 2 de la Ley de elección al Riigikogu (el Parlamento nacional) aprobada en 1994 que en concordancia con la Constitución permite solo a los ciudadanos estonios votar o ser elegidos como miembros del Riigikogu¹⁰⁴ entonces es evidente que la minoría de habla rusa no tiene los derechos políticos garantizados al no poder influir en ningún proceso político a nivel nacional.

Sin embargo, en ámbito local la realidad es parcialmente distinta. La introducción en 1993 de la Ley de Elecciones del Consejo de Administración Local permitía a los no ciudadanos estonios –en clara referencia a la minoría rusa- participar en las elecciones de los gobiernos locales mas la participación se centraba en el derecho al voto y no a la posibilidad de presentarse al gobierno local¹⁰⁵. La actual ley electoral que data de 1996 sigue con el mismo posicionamiento jurídico; los apátridas pueden participar en el proceso de votación local, pero solo las personas con ciudadanía estonia pueden

¹⁰³ En GUDO ZAMORA, M. “La ciudadanía de la Unión Europea. Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. “ En *Carrillo, M. y López Bofill, H.(coords.). La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España. Barcelona: Tirant lo Blanch. 2006. p.214* referencia a C.M. Brú, La ciudadanía europea, Ed. Sistema, Madrid, 1994, p.332 señala que no es suficiente con que los ciudadanos europeos tengan derecho a votar y a ser votados en las elecciones para el Parlamento Europeo, es necesario que ese sufragio activo y pasivo se ejercite en unas, al menos, mínimas condiciones de igualdad jurídico-electoral. De poco sirve que un candidato pueda presentarse en la lista de distinto Estado miembro si no puede ser Diputado europeo por razón de su legislación nacional como ocurre en Estonia.

¹⁰⁴La ley de elección a Riigikogu adoptada el 7 de Junio de 1994, con reformas del 14diciembre de 1994.

¹⁰⁵La administración municipal podrían puede decirse que funciona como un canal alternativo para voces minoritarias; el canal de la ciudad juega un importante vehículo en la potenciación de las minorías rusófonos. Como resultado, casi la mitad de los electores para el Ayuntamiento de Tallin es de habla rusa.

postularse como candidatos para el consejo de gobierno local¹⁰⁶. El reconocimiento al derecho al voto supone un importante avance en la influencia social con especial transcendencia en las áreas de mayor asentamiento de las minorías de habla rusa¹⁰⁷.

La representación política de la minoría de habla rusa con ciudadanía estonia ha sido históricamente más bien escasa. En las primeras elecciones al parlamento nacional en 1992 no hubo ni un solo representante de habla rusa elegido, en 1995 6 miembros de habla rusa, sin embargo la influencia política siguió siendo irrisoria. Esto se debía a que los estonios étnicos –de origen- mostraban y siguen mostrando aún un rechazo frontal a cualquier empoderamiento parlamentario de la minoría, en segundo lugar la simpatía que las fuerzas políticas rusófilas tenían –y en parte todavía tienen- provenían del grupo minoritario de habla rusa que no tenían ciudadanía estonia o bien por la posesión de nacionalidad rusa o porque no han podido obtenerla mediante los procedimientos jurídicos mencionados anteriormente; los altos requisitos de competencia lingüística para los candidatos electorales establecidos en la legislación nacional.

La influencia en la vida política y los asuntos de naturaleza pública antes de la ratificación del Convenio Marco de las Minorías Nacionales del Consejo de Europeo eran bastante limitada. Sin embargo, con la ratificación, el poder político de los representantes políticos ha ido creciendo mediante el aumento de número de personas que pueden votar en las elecciones a las instituciones gubernamentales, y por ende, en el número de personas que pueden ser elegidas.

4.2.3 Trascendencia de la normativa internacional en Estonia

Tras la ratificación por parte de Estonia del Convenio Marco para la Protección de las Minorías nacionales, el Comité Asesor criticó los requisitos de competencia lingüística dictaminados en la Ley de Elecciones del Parlamento de 1994 y en las elecciones al Consejo de gobierno local al imposibilitar la participación efectiva de la minoría, lo que supuso una enmienda en 2001 al constituir una violación del artículo 15 del CMPMN.

¹⁰⁶ Referencia en KOSTIUSKINA, J., op. cit., p. 11

¹⁰⁷ Informe de Desarrollo Humano de Estonia de 2007 mostró que mientras que en las elecciones de los gobiernos locales, la participación total de los votantes fue solo del 49,7 por ciento, la de los no ciudadanos (la mayoría de los cuales son minorías de habla rusa) fue del 85 por ciento. Información proporcionada por el Comité Electoral de Estonia.

El Comité Ad Hoc para la Protección de las Minorías nacionales instó a la creación de instituciones representativas donde la minoría rusa así como los de ciudadanía indeterminada con residencia permanente en Estonia participasen; en 2003 se consolidó con la puesta en marcha del cargo de representantes de las minorías nacionales, lo que benefició la representatividad.

Finalmente con la intención de acometer los objetivos concretos de las obligaciones internacionales, Estonia estableció la Asamblea de Cooperación de Estonia (EKK) bajo la Oficina del Presidente para "desarrollar un diálogo entre todas las nacionalidades en Estonia y aumentar la importancia de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar a las relaciones étnicas y la tolerancia en la sociedad"¹⁰⁸, es por eso que en 2010, como parte del EKK, se constituyó una Mesa de Nacionalidades con la intención de involucrar a representantes de diferentes grupos étnicos de Estonia para participar en discusiones sobre los problemas oriundos a la participación política. Es verdad que el control y monitorización por parte de los órganos del CMPMN han ido aumentando las posibilidades de la minoría rusa en el disfrute de los derechos políticos, pero a pesar de todo, las elecciones recientes han ido mostrando que la situación no está resuelta; se enmendó la Ley de Elecciones de Riigikogu que abolió la obligación de la competencia lingüística requerida para los candidatos al parlamento, pero en cambio el número de representantes de las minorías nacionales sigue siendo extremadamente bajo.

La articulación política no se produce a través de la representación partidista de la minoría, esto es, a través de un partido pro ruso, sino a través de la elección de diputados rusos elegidos miembros en los partidos políticos nacionales. No obstante, la aún escueta representación en el Riigikogu y la pervivencia importancia de apátridas muestran que el proceso de implementación de los derechos políticos de las minorías nacionales aún no se ha completado.

Un objetivo principal política de Estado es promover la adquisición de la ciudadanía estonia por naturalización, reducir al mínimo el número de personas de nacionalidad indeterminada y por lo tanto alentar a los residentes de largo plazo para convertirse en ciudadanos estonios. El Estado ha tomado constantemente medidas para facilitar este proceso como por ejemplo la compensación de los costes de formación del idioma

¹⁰⁸Tercer informe enviado por Estonia entorno al Artículo 25, párrafo 2 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías nacionales, ACFC/SR/III(2010)006,2010.

estonio, la consolidación de los exámenes, y la exención parcial o total de las personas con discapacidad de los exámenes.

En 2016, se inició una recogida de firmas para que se debatiera la cuestión de los derechos electorales y políticos de los residentes estonios que no son ciudadanos de la Unión Europea -considerados de *ciudadanía indeterminada*¹⁰⁹-, es decir, los apátridas que se contabilizan por ser cercanos a los cien mil habitantes. Se recogieron 6912 firmas que se enviaron a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo el 21 de Junio de ese mismo año en virtud de los artículos 20 y 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La petición establecía una solicitud al Parlamento Europeo para que investigara el asunto y que corrigiese la escasa representación de los no ciudadanos en el Parlamento Europeo y la asignación de escaños a su cargo así como que el Parlamento Europeo pusiera fin a la desigualdad de trato de facto en Estonia de los apátridas en lo que respecta a los derechos a la participación política.

La Comisión de Peticiones admitió a trámite la petición en Enero pidiendo información a la Comisión Europea sobre su posicionamiento. La Comisión dirimió en base a la jurisprudencia del TJUE en virtud del artículo 14, apartado 2, del TUE y el artículo 22.2 del TFUE¹¹⁰, y determinó que aunque la legislación de la UE garantiza derechos electorales para los ciudadanos de la UE, no impide que un Estado miembro amplíe los derechos más allá de sus propios nacionales, lo que quiere decir que es Estonia la que es competente para definir la composición del electorado, mas siempre en conformidad con la no discriminación dictaminada en legislación de la UE¹¹¹.

¹⁰⁹Algunos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que se refieren a personas de nacionalidad indeterminada como lo hace Estonia y no ciudadanos como lo hace Letonia bajo la rúbrica de apatridia.

¹¹⁰El Parlamento Europeo se compondrá de representantes de los ciudadanos de la Unión”, y el artículo 22, apartado 2 del (TFUE) donde se determina que “todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a votar y presentarse como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo en el miembro en el que reside, en las mismas condiciones que los nacionales de Estado”.

¹¹¹ O lo que es lo mismo, los Estados miembros tienen las competencias para definir la composición del electorado. El Tribunal de Justicia aclaró posteriormente que, a la hora de establecer quiénes tienen el derecho de sufragio en las elecciones europeas, los Estados miembros han de ejercer sus competencias al respecto de conformidad con la legislación de la UE tal y como se estableció en la Sentencia de 12 de Septiembre de 2006, España/Reino Unido, C-145/04, EU:C:2006:543. Para saber más VALLES CAVIA, J.A., “La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. A propósito de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Asuntos C-145/04 y C-300/04”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo 2007

La institución europea en suma rechazó en agosto de ese mismo año intervenir en el asunto:

“la Comisión no tiene una competencia general para intervenir en asuntos electorales, la legislación de la UE contempla derechos electorales, en particular para las elecciones al Parlamento Europeo” además de que “la decisión de las autoridades estonias de no ampliar el derecho de sufragio en las elecciones europeas a sus respectivos colectivos de no ciudadanos no plantea un asunto de discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido de la legislación de la UE”¹¹².

A partir de la respuesta de la CE, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo constituyó un grupo de trabajo en abril de 2018 que analizara la situación política y electoral en base a la petición 747/2016. El debate se centró principalmente en considerar si la Comisión se posicionó de manera correcta al decir que la decisión de las autoridades estonias de no ampliar el derecho de voto en las elecciones europeas a su respectiva población no ciudadana no era una cuestión de discriminación por motivos de nacionalidad en el sentido del Derecho de la UE¹¹³.

La política llevada a cabo por Estonia no es tan radical como la implantada en el país vecino, Letonia¹¹⁴, pues las personas con nacionalidad indeterminada gozan de derechos sociales, económicos y culturales en parte de una parte de los derechos políticos pues pueden votar en las elecciones locales. No tienen una restricción formal para participar en los asuntos públicos, o para formar asociaciones sin ánimo de lucro. Como residentes permanentes tienen derechos de circulación y acceso al empleo, así como también un derecho de entrada libre de visa a la Federación Rusa.

El informe llevado a cabo en la Comisión de Peticiones ha discutido el planteamiento de la Comisión; considerando en primer lugar en base a la famosa STJUE de España contra Reunión Unido (C-145/04) los no ciudadanos no tienen de manera automática el derecho a voto en las elecciones europeas, en consecuencia, el país báltico no está bajo un imperativo legal de extender el derecho al voto.

¹¹² Respuesta Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sobre la petición n.º 0747/2016, 30 de Agosto de 2017.

¹¹³ European Parliament, “Political and Electoral Rights of Noncitizen Residents in Latvia and Estonia: Current Situation and Perspectives”, PETI committee, 2018.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI\(2018\)604953_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI(2018)604953_EN.pdf)

¹¹⁴ La Corte Constitucional letona dictaminó que “los no ciudadanos no serán considerados como apátridas” sino como una persona “con un status legal específico”. El estado de no ciudadano no es y no puede ser considerado como una variedad de la ciudadanía letona. Sentencia de la Corte Constitucional de Letonia en el Caso 2004-15-01016, 7 March 2005.

5. CONCLUSIONES

- I. Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no incluyeron ninguna referencia concreta al respeto de los derechos humanos. Ante la inexistencia, el Tribunal de Justicia formuló la protección a los DDHH vía pretoriana mediante las tradiciones compartidas de las constituciones de los Estados miembros y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La codificación se llevó a cabo a partir del Tratado de Maastricht de 1992 con la constitución de la Unión Europea. La proclamación de la ciudadanía europea, el establecimiento de los criterios de adhesión sintetizados en Copenhague en 1993 y la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales garantizaron un discurso proteccionista de los derechos humanos. Tras la adopción del Tratado de Lisboa, la Unión Europea no ha reconocido la CEDF como fuente directa de protección, sino que ha utilizado la vía de la referencia hacía al Tratado como fórmula para garantizar su valor jurídico.
- II. El desmembramiento de la U.R.S.S conllevó una recuperación de los anhelos independentistas en Estonia. La construcción del nuevo Estado debía suponer una transformación política y económica pero también social. El reconocimiento internacional ante la proclamación del nuevo Estado partió de un debate jurídico sobre la justificación del proceso adoptado y no existió una doctrina unificada, por una parte se sostenía que era un proceso de restauración de soberanía perdida durante la ocupación soviética; por otra que se había producido una secesión garantizada en la base del derecho de autodeterminación garantizado por la resolución 2625 de la ONU de 1970 que afirmó el derecho de todos los pueblos y no solo el de los territorios colonizados a la independencia. La comunidad internacional reconoció los derechos históricos de Estonia como país preexistente a la ocupación soviética, pero a la vez dictaminó que la proclamación de un nuevo Estado debía ser de mutuo acuerdo para que existiera un reconocimiento internacional, necesitando Estonia la conformidad de la U.R.S.S para la constitución como Estado independiente.
- III. El proceso de adhesión de Estonia a la Unión Europea se fundamentó en la construcción democrática basado en la consolidación del Estado de derecho, una liberalización de la economía y una reforzamiento del sistema democrático. La

ayuda financiera vino condicionada a una serie de requisitos que obligaron a Estonia a asumir una protección especial con los derechos humanos concretamente con la integración de la minoría rusa que suponía un 40% de su población en aquel momento. El acuerdo de adhesión se fundamentó con una *cláusula de elemento esencial* que obligaba al cumplimiento estricto por parte del Estado candidato de los compromisos adquiridos. El incumplimiento suponía una suspensión inmediata total o parcial del acuerdo, lo que se denominó *cláusula báltica*.

IV. Durante el proceso de adhesión de Estonia a la UE -concluido en 2004-, se puso en valor la protección de la minoría. El diálogo promovido por la OSCE en términos de seguridad, la iniciativa codificadora del Consejo de Europa en protección de derechos humanos, y los incentivos materiales y económicos pactados por la UE bajo el cumplimiento de la cláusula democrática, han sido clave para garantizar de los derechos lingüísticos, políticos y de seguridad en el país, aunque es necesario mencionar las reticencias del Estado báltico a una serie de compromisos como es la protección a las lenguas minoritarias.

V. La inserción jurídica de la minoría rusa se llevó a cabo mediante la asimilación cultural y lingüística del estonio con lo que pervivió una minoría que no aceptó la vía de la naturalización ni tampoco una acomodación con la nacionalidad rusa. El grupo denominado ciudadanos indeterminados o apátridas con una situación jurídica distinta de los ciudadanos estonios. Los apátridas en el país báltico tienen residencia legal en Estonia. Su situación les habilita para ostentar un pasaporte diferente (los llamados pasaportes de color gris) con la posibilidad de moverse libremente por el espacio Schengen y el derecho a viajar sin visa a la Federación de Rusia y otros países ex soviéticos, lo que resulta beneficioso debido que la mayoría de las personas tienen fuertes vínculos económicos o familiares en estos países.

VI. La acción de los organismos internacionales para la integración de la minoría rusa en la sociedad estonia, y en especial de los apátridas, fue crucial para la implantación de una política estatal integradora, sin embargo el conflicto social de 2007 y la disminución del porcentaje de solicitudes de naturalización para

obtener la ciudadanía estonia, han ocasionado una reactivación de las políticas de *estonificación* por parte de los sucesivos gobiernos estonios.

VII. La labor de la Unión Europea se centra en la actualidad en el estudio en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de cómo es la situación actual y qué soluciones existen. La negativa de la Comisión Europea de obligar a los Estados a que garanticen la participación política de la minoría rusa por ser una cuestión de la legislación nacional, ha ocasionado un debate en la Comisión sobre cuál es el posicionamiento que el Parlamento debe llevar para proteger los derechos políticos, parte básica de los derechos humanos, en la minoría rusa.

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS

- AGUADO ZAMORA, M., “La evolución histórica de la protección de los derechos en las Comunidades Europeas: desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht”, *Revista Derecho Constitucional Europeo*, 2005.
- AGUAYO ARMIJO, F. “La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional”, *Revista Chilena de Derecho*, vol.43 nº1, 2016.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “Los principios fundamentales de la Constitución de Estonia.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2003, nº69.
- ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F “Derechos fundamentales y Unión Europea: presente, pasado y futuro”, *Anuario de Derecho Europeo*, nº2, 2002.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Legislación básica de Derecho internacional público*, Ed. Tecnos, Madrid, 2011.
- BERNALES BALLESTEROS, E., “El derecho humano a la participación política”. *Derecho PuCP*, 2006, vol. 59.
- CANEDO, J y GORDILLO ,L. “Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea a la Espera de Lisboa ”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº38, 2008.
- CARNERERO CASTILLA, R. “El Convenio-marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales”, *Universidad Europea de Madrid*, 1999.
- CASTELLÀ, S. *La Protección internacional de las Minorías*. Ed. Silva, Tarragona, 2002.
- CIANETTI, L. The Quality of Divided Democracies: The Representation of the Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia. *Tesis Doctoral. UCL (University College London)*, 2015.
- CRAWFORD, J. “State practice and international law in relation to unilateral secession”, *Report University of Cambridge*, 1997, apartados 35-36.
- DE SOUSA SANTOS, B., “Parte II. Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, en GÓMEZ ISA, F. y PUREZA, J.M., “*La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*”, Ed. Universidad de Deusto, 2004.
- EHALA, M. “Russian Minority in Estonia After Crimea”. *Aspen Review: Central Europe*, 2014, nº2.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “Unión Europea, democracia y derechos humanos” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C (Coord.) y VVAA “*La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*”, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santander, 2003.
- FERNANDEZ GARCIA, A. y TOGORES, L. “Los nacionalismos bálticos: el doble asalto a la independencia”, *Cuadernos de Historia Contemporánea Ed. Complutense*, nº15, 1993.
- GANUZA ARTILES, N., “Situación de la Ciberseguridad en el ámbito internacional y en la OTAN”. *Cuadernos de estrategia*, 2011, nº 149.
- GOSALBO BONO, R. “La ampliación: el Estado de la Cuestión”, *Curso Ampliación Europea de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, 2003.
- GUDO ZAMORA, M. “La ciudadanía de la Unión Europea. Del artículo 8 del Tratado de la Unión Europea al artículo I-8 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. “En Carrillo, M. y López Bofill, H.(coords.). *La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España. Barcelona: Tirant lo Blanch. 2006*
- HELLER, A. y FEHÉR, F., *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Ed. Península, Barcelona, 1994.
- HERÍAS FERNÁNDEZ, B.M., “Los apátridas como grupo vulnerable: concepto y regulación”, *Máster en Protección Jurídica de las Personas y los Grupos Vulnerables*, Universidad de Oviedo, 2011.
- JURADO, E. “Estonia: Análisis de una experiencia independentista”, *Claves de Razón Práctica*, nº138, 2003.
- KOSTIUSKINA, J., “The protection of the political rights of the Russian-speaking minorities in Estonia and Lithuania in a context of The Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *Tesis Doctoral. Tilburg University*, 2013.
- LANDMAN, T. “La Unión Europea y la promoción de la democracia y los derechos humanos” en INNERARITY, D. y AYMERICH, I., “*Derechos humanos y políticas públicas europeas*”, Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2016.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª Edición, Ed.Tecnos, Madrid, 2016.

- MAPPA, S. "La prescripción democrática en las políticas europeas sobre el desarrollo" en MONCAYO, H.L., *"La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?"*, Ed. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1996.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa" en DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2010
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G., "¿Es totalitarismo el socialismo real? Consideraciones ante la caída del Muro", *Veintiuno. Revista de pensamiento y cultura*, n.º 22, 1994-
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., "El TJUE pierde el rumbo en el dictamen 2/13: ¿merece todavía la pena la adhesión de la UE al CEDH?". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, vol. 19, nº52.
- MOLINA CARRILLO, J.G., "Los derechos políticos como derechos humanos en México.", *REVISTA IUS (México)*, 2016, vol. 1, nº18.
- OCHOA JIMÉNEZ, M.J., "Protección jurídica de las minorías en Europa", *Sistemas Regionales de Protección de los Derechos de la Persona Humana*, 2014.
- OFFE, C., "¿Capitalismo como objetivo democrático? La teoría democrática frente a la triple transición en la Europa central y oriental", *Revista Debats*, n.º 40, 1992, pp. 39-40 y GONZÁLEZ HENRIQUEZ, C., "Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado", *Cuadernos del Este*, nº8 , 1993.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A., *"Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales"*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003.
- PAZOS SEOANE, M. "El problema de las minorías rusoparlantes en Letonia en el marco de la adhesión a la Unión Europea", *Derecho y cambio social*, 2014,
- PEÑAS, FJ. , "Cartografía incierta: Las repercusiones internacionales de la crisis de Europa del Este", *Cuadernos del Este*, n.º 9, 1993.
- PÉREZ SÁNCHEZ, G. en "El retorno a Europa de los países bálticos: de la Ruptura con la URSS a la integración en la Unión Europea y la alianza atlántico del Siglo XXI", *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, nº3, 2004.

- PETSCHEN VERDAGUER, S. “La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria de la Universidad de País Vasco*, 2009.
- PETSCHEN VERDAGUER, S. “Los Principios y la acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre las minorías nacionales”. *Andorra en el ámbito jurídico europeo*. Marcial Pons. Madrid, 1996.
- PIERNAS LÓPEZ, J.J., “100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32.
- REINE, R., “Protection of stateless persons in Latvia”, *Seminar of Statelessness and Protection of Stateless Persons within the EU European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, 2007.
- RUSSELL DALLIN, Jr., "An overview of European Community protection of human rights, with some special references to the U.K.", *Common Market Law Review*, Nº 27, 1990.
- SCHELLAARS, D. “Integration of Russian-speaking minorities and stateless persons in estonian society”, *Thesis Tallinn University of Technology*, 2016.
- SMISMANS, S., “The European Union’s Fundamental Rights Myth”, *Journal of Common Market Studies*, nº48, 2010.
- SMITH, G. “The ethnic democracy thesis and the citizenship question in the Baltic States of Estonia and Latvia”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 24 (2), 1996.
- SOLVEIRA DE BÁEZ, B. “El problema de las nacionalidades y la propuesta de unión formulado por Gorbachov”, *Monografías del CEA*, 1993.
- SOROETA LICERAS, J. en “El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria de la Universidad de País Vasco*, 2011.
- TONSMANN, S., “Naturalization and citizenship in Latvia and Estonia”, *report University of Zurich for Committee on Petitions European Parliament*, 2018.
- VALLES CAVIA, J.A., “La determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. A propósito de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Asuntos C-145/04 y C-300/04”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo 2007.

- VETIK, R., “Citizenship, statelessness and belonging in Estonia”, *Tallinn University, ECPR General Conference*, 2011.
- VIDAURRETA DE LA CRUZ, M., “Las ampliaciones de la UE y los derechos humanos: Práctica seguida y perspectivas actuales”, *Tesis Doctoral Programa Doctorad la Unión Europea, UNED*, 2015.
- VIÑUALES FERREIRO, S “Los derechos fundamentales como instrumento integrador en el proyecto europeo”, *Comunicación Congreso ACE*, 2016.
- W. C. Allison, W.C., “Self-determination and recent developments in the Baltic States”, *Denver Journal of International Law and Policy*, 1991, vol. 19.
- YACKEMTCHOUK, R. “Les républiques baltes en Droit international. Eche d’une annexion opérée en violation du Droit des Gens”, [*Annuaire français de droit international*, n° 37, 1991](#)

INFORMES Y JURISPRUDENCIA

- Sentencia del TJCE, de 4 de febrero de 1959, Stork/Alta Autoridad, asunto 1/58
- Sentencia del TJCE, de 20 de marzo de 1959, Nold/Alta Autoridad, asunto 18/57
- Sentencia del TJCE, de 12 de Noviembre de 1969, Stauder/City of Ulm, C-29/69, EU: C:1969:57, apartado 7.
- Sentencia del TJUE, de 12 de Septiembre de 2006, España/Reino Unido, C-145/04, EU:C:2006:543
- Sentencia del TEDH de 2 de marzo de 1987 (Mathieu-Mohin and Clerfayt contra Belgium)
- Sentencia del TEDH de 1 de julio de 2004 (Asunto Vito sante santoro contra italia)
- Demanda nº 26828/06 , párr. 353, del 26 Junio de 2012 (Asunto Kuric y otros c. Eslovenia)
- Informe del Parlamento Europeo “Estonia y la ampliación de la Unión Europea del Parlamento Europeo”, “el Informe Periódico de la Comisión sobre los avances de Estonia hacia la Adhesión” (A4-0149/99)
- Dictamen de la Comisión de 19 de febrero de 2003 sobre las solicitudes de adhesión a la Unión Europea presentada por la República de Estonia, DO nº L 236, de 23.09.2003, págs. 3-4.

- Respuesta del Gobierno de Estonia al Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, 2017.
- Tercer informe enviado por Estonia entorno al Artículo 25, párrafo 2 del Convenio Marco para la Protección de las Minorías nacionales, ACFC/SR/III (2010)006,2010.
- Respuesta Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sobre la petición n. ° 0747/2016, 30 de Agosto de 2017.
- European Parliament, “Political and Electoral Rights of Noncitizen Residents in Latvia and Estonia: Current Situation and Perspectives”, PETI committee, 2018.
- Sentencia de la Corte Constitucional de Letonia en el Caso 2004-15-01016, 7 Marzo de 2005.